Groupe de travail sur la révision
des fonctions et des organisations gouvernementales

RAPPORTS

Québec

ISBN 2-550-16393-1
Dépôt légal — 3e trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
© Gouvernement du Québec

Québec, le 26 mai 1986

Monsieur Robert Bourassa
Premier ministre
Gouvernement du Québec

Monsieur le Premier ministre,

Le 17 janvier 1986, vous m'avez confié le mandat de présider un groupe de travail indépendant chargé de me conseiller sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales.

Dans un premier temps, le 4 février 1986, je vous ai remis une recommandation des membres du groupe de travail portant sur la rémunération des membres externes des conseils des organismes. De même, je vous ai transmis, en date du 10 mars 1986, le premier rapport préparé par les membres du groupe de travail et portant sur l'organisation gouvernementale.

J'ai le plaisir de vous transmettre maintenant le deuxième rapport que m'ont remis les membres de ce groupe de travail. Ce rapport, qui est accompagné d'une lettre de transmission, traite de la gestion des programmes gouvernementaux.

Veuillez agréer, Monsieur le Premier ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président du Conseil du trésor
et ministre délégué à l'Administration

Paul Gobeil

Table générale des matières

Le mandat du Groupe de travail
La composition du Groupe de travail
L'organisation du travail 7

PREMIER RAPPORT
L'organisation gouvernementale 9

DEUXIÈME RAPPORT
La gestion des programmes gouvernementaux 23

ANNEXE
La rémunération des membres externes des conseils des organismes 47

Une table des matières détaillée est publiée au début de chaque rapport.

LE MANDAT DU GROUPE DU TRAVAIL

Le gouvernement a confié au Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales le mandat suivant:

a) indiquer les programmes gouvernementaux qui, de l'avis du comité, ne rencontrent pas leurs objectifs statutaires ou qui sont inappropriés;

b) identifier les moyens législatifs, réglementaires ou autres d'accroître l'efficience des programmes gouvernementaux et d'en réduire les coûts;

c) formuler des recommandations sur les programmes permettant d'alléger la structure gouvernementale.

LA COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

Le président

M. Paul Gobeil	Président du Conseil du trésor et ministre délégué à l'Administration.

Les membres

M. Michel Bélanger	Président du Conseil et chef de la direction de la Banque Nationale du Canada;
M. Pierre Lortie	Président du Conseil et chef de la direction de Provigo Inc.;
M. Yvon Marcoux	Premier vice-président, Administration, de la Banque d'Épargne;
M. Jean-Claude Rivest	Conseiller politique du Premier ministre.*

L'ORGANISATION DE TRAVAIL

Le comité a divisé son mandat en deux parties principales portant:

- la première, sur l'organisation gouvernementale, et
- la seconde, sur les programmes gouvernementaux.

Chaque partie du mandat a fait l'objet d'un rapport distinct qu'on trouve dans le présent document. Le Groupe de travail a aussi produit une recommandation sur la rémunération des membres externes des conseils des différents organismes. Cette recommandation est reproduite en annexe.

* À ce titre, M. Rivest est signataire du premier rapport et de l'annexe. La lettre de transmission, au début du deuxième rapport, indique pourquoi il n'a pas été en mesure de le signer.

GROUPE DE TRAVAIL
SUR LA RÉVISION DES FONCTIONS
ET DES ORGANISATIONS GOUVERNEMENTALES

Premier rapport

L'organisation gouvernementale

10 mars 1986

TABLE DES MATIÈRES

1. LA RÉVISION DE L'ORGANISATION GOUVERNEMENTALE 12

1.1 Les priorités

1.2 Les paramètres de la révision

1.3 Les modalités de la révision

1.4 Les diverses possibilités d'allégement de l'appareil administratif

1.5 La perspective d'ensemble

2. RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS SUR L'ORGANISATION GOUVERNEMENTALE

PRÉSENTATION 13

2.1 Les organismes de consultation 13

2.2 Les organismes d'étude, d'enquête, de surveillance, d'arbitrage 14
LES COMMISSIONS
— Les commissions d'étude et d'enquête
— Les commissions de surveillance
— Les commissions d'arbitrage

2.3 Les organismes de « gestion autre que commerciale, financière ou industrielle » 15
LES OFFICES

2.4 Les organismes de régulation 17
PRÉAMBULE
LES RÉGIES

2.5 Les organismes d'adjudication (fonction judiciaire) 18
LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

2.6 Les organismes de gestion commerciale, financière, industrielle ayant des objectifs d'efficacité et d'efficience 19
LES SOCIÉTÉS ADMINISTRATIVES
— Les sociétés de gestion des régimes de retraite ou d'assurances
— Les sociétés d'aide financière ou technique
— Les sociétés d'aménagement de gestion d'équipement
— Les sociétés de services

3. RECOMMANDATION DE MISE EN OEUVRE ET CONCLUSION 21

Le 10 mars 1980

Monsieur Paul Gobeil
Président du Conseil du trésor et
Ministre délégué à l'Administration
Gouvernement du Québec

Monsieur le Ministre,

Nous vous transmettons sous ce pli le rapport intérimaire du groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales. Ce rapport porte sur les organismes gouvernementaux.

Dans l'exécution du mandat que vous nous avez confié, nous avons procédé d'après la nature même des fonctions exercées par les organismes et non sur la base des secteurs d'activité ou des ministères responsables. Nous avons adopté cette approche car c'est la seule qui permettre de dégager la problématique de chacune des catégories d'organismes. Nos propositions sont formulées à la lumière de cette problématique.

Nos recommandations sont précédées d'une description sommaire et de la problématique de chaque type d'organismes. Elles portent sur le maintien, le réaménagement de chaque organisme et le niveau des ressources qui devraient leur être allouées. Nous n'avons pas examiné le groupe des sociétés d'État puisqu'un autre groupe de travail a reçu le mandat d'en faire l'étude.

Nos recommandations ne mettent pas en cause l'accomplissement des fonctions nécessaires de l'État. Après plus de vingt ans d'un développement empirique, il est tout à fait normal, voire nécessaire, de réviser l'organisation établie, la finalité des divers organismes et le niveau de leurs ressources tant humaines que financières. Leur mise en oeuvre permettra l'élimination de duplications, un réaménagement plus économique et fonctionnel de l'appareil gouvernemental et une meilleure adéquation aux volumes d'activité effectivement requis.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos salutations les meilleures.

(signé)

Michel Bélanger
Pierre Lortie
Yvon Marcoux
Jean-Claude Rivest

1. LA RÉVISION DE L'ORGANISATION GOUVERNEMENTALE

1.1 Les priorités

Compte tenu du temps qui lui a été imparti, le comité s'est penché en priorité sur le secteur des organismes gouvernementaux. Deux raisons ont motivé ce choix.

D'une part, il est généralement admis que, comme dans plusieurs autres gouvernements, l'accroissement des interventions de l'État a provoqué une prolifération des organismes au cours des vingt dernières années. Au seul gouvernement du Québec, les organismes sont passés de 47 en 1964 à plus de 200 en 1984.

D'autre part, il est apparent que cette multiplication des organismes s'est produite en l'absence d'un contrôle rigoureux et qu'il est impérieux, aujourd'hui, de s'interroger à la fois sur le maintien de certains d'entre eux, sur l'aménagement administratif et les coûts qu'a engendrés cette multiplication et enfin sur les mesures qu'il conviendrait de prendre prochainement pour que justement, dans l'avenir, un contrôle plus rigoureux soit exercé sur la croissance de l'appareil administratif.

1.2 Les paramètres de la révision

Comme le lui enjoint son mandat, le comité a axé ses travaux en fonction d'un accroissement de l'efficacité et de l'efficience de l'appareil gouvernemental et même, plus simplement, d'un allégement de ce dernier tout autant qu'en fonction de l'amélioration de la qualité des services fournis à la population.

Dans un tel cadre, il se devait de revoir non seulement la finalité des divers organismes mais également le niveau de leurs ressources tant humaines que financières et ce, compte tenu, respectivement, des besoins affirmés du présent gouvernement, des possibilités d'un réaménagement plus économique et fonctionnel, notamment par l'élimination des duplications, ainsi que des volumes d'activités effectivement requis.

1.3 Les modalités de la révision

Le comité a choisi de faire un examen de l'ensemble des organismes existants et non de s'en tenir à quelques cas d'espèce. Il a également décidé de conduire d'abord cet examen non pas sur la base des secteurs d'activités ou des ministres responsables mais sur celle des catégories d'organismes, ou plus précisément, d'après la nature même des fonctions exercées par les organismes. Ce mode d'approche lui a permis de dégager la problématique de chacun des groupes d'organismes et de formuler des propositions à la lumière de cette problématique.

Le comité a distingué sept types d'organismes sur la base des fonctions particulières exercées par chacun de ces groupes.

1) *Les conseils ou comités* qui ont une fonction de consultation.
2) *Les commissions* qui ont une fonction d'étude, d'enquête, d'arbitrage, de vérification ou de surveillance.
3) *Les régies* qui ont une fonction de régulation.
4) *Les offices* qui ont une fonction de gestion autre que financière, industrielle ou commerciale.
5) *Les tribunaux administratifs* qui ont une fonction d'adjudication.
6) *Les sociétés administratives* qui ont une fonction de gestion commerciale, financière ou industrielle et un objectif d'efficacité et d'efficience.
7) *Les sociétés d'État* qui ont une fonction de gestion commerciale, financière ou industrielle et un objectif de rentabilité et d'autofinancement.

Toutefois, le comité n'a pas examiné le groupe des *sociétés d'État* puisque le Groupe de travail sur la Privatisation, institué parallèlement, a été spécifiquement chargé d'en faire l'étude.

Cela dit, tous les organismes regroupés dans les autres catégories ont fait l'objet d'une analyse et d'une recommandation particulière en regard des diverses possibilités d'allégement de l'appareil administratif.

1.4 Les diverses possibilités d'allégement de l'appareil administratif

Sauf dans le cas où il a jugé qu'il n'y avait pas lieu de remettre en cause la finalité, l'efficacité ou la qualité de service de l'organisme et qu'un réaménagement ne paraissait pas s'imposer, le comité a opté, selon le cas, pour l'une ou l'autre des modalités suivantes d'allégement de l'appareil administratif et en a fait l'objet de sa recommandation.

a) *L'abolition complète* de l'organisme soit parce que ses objectifs ont été atteints, soit parce que ses objectifs ne sont plus pertinents, soit enfin parce que ses objectifs font double emploi avec ceux d'un autre organisme.
b) *Un réaménagement plus économique et fonctionnel par :*
— l'intégration totale ou partielle de l'organisme au ministère le plus approprié ;
— la fusion de deux ou de plusieurs organismes de même type ;
— le transfert des fonctions de l'organisme à un autre organisme de même type et l'abolition du premier ;
— le transfert des fonctions de l'organisme à une autre instance publique ou privée.
c) *La révision à la baisse du niveau de ressources*, plus spécifiquement de l'effectif ou du budget de l'organisme ou des deux à la fois.

1.5 La perspective d'ensemble

Le comité est conscient que le réaménagement qu'il recommande est substantiel. Il observe, néanmoins, que celui-ci ne met pas en cause l'accomplissement des fonctions nécessaires de l'État. En fait, il lui est apparu qu'après plus de vingt ans d'un développement empirique et dans un contexte qui appelle une rationalisation des dépenses publiques, seul un tel réaménagement pouvait permettre de donner à l'appareil administratif une taille adaptée à la conjoncture et aux ressources disponibles tout en assurant le maintien de services de qualité. Le comité considère, enfin, que, comme pour toute organisation, il est tout à fait normal et indiqué pour le gouvernement de réviser périodiquement les structures établies afin, dans son cas, de mieux desservir la population. À cet égard, le fait que le comité n'ait pas, dans ce rapport, mis en cause l'existence de bon nombre d'organismes, ne devrait préjuger en rien d'une révision éventuelle.

2. RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS SUR L'ORGANISATION GOUVERNEMENTALE

PRÉSENTATION

Dans cette partie du rapport, le comité fera état de ses recommandations à l'égard du maintien, de l'abolition ou du réaménagement des organismes ou d'une révision du niveau de leurs ressources. Étant donné que le comité a effectivement procédé à l'examen des organismes sur la base des catégories déjà mentionnées (les conseils, les régies...), les recommandations sont regroupées de la même façon. Celles-ci sont précédées d'une description sommaire et d'une problématique du type d'organismes.

2.1 Les organismes de consultation

LES CONSEILS

• *Description*

Les conseils ont principalement pour mission d'aviser le ministre sur les divers aspects soit d'une politique sectorielle soit de l'ensemble des politiques du ministère. Les conseils, en principe représentatifs des milieux concernés, sont généralement habilités à conduire les recherches nécessaires à la préparation d'avis éclairés ainsi qu'à entendre, à l'occasion, les experts, les individus et les groupes intéressés. Il arrive que le ministre soit tenu de consulter un conseil dans certaines matières et que l'avis ainsi transmis doive être rendu public.

• *Problématique*

Le comité reconnaît l'importance et même la nécessité pour le gouvernement de consulter les groupes et les individus dans les divers secteurs dans lesquels il intervient. Aucun gouvernement ne peut, aujourd'hui, introduire de nouvelles mesures, modifier de façon importante les mesures existantes ou vérifier l'adéquation des moyens mis en oeuvre et les demandes de la population sans avoir obtenu l'avis des premiers intéressés. Le comité est donc d'avis que le processus de décision gouvernemental doit englober la consultation et il n'a d'ailleurs pas d'objection au maintien des comités consultatifs de caractère technique.

Cela dit, le comité met cependant en doute l'opportunité de maintenir le moyen qui a été instauré au cours des années 1960 et qui a pris généralement la forme d'un Conseil statutaire, permanent, sectoriel ou plurisectoriel, ayant pour rôle d'aviser sur la politique du ministère.

Il observe, d'abord, qu'en pratique la représentativité des conseils a fréquemment cédé le pas à d'autres considérations dans la composition même de l'organisme. Il souligne également qu'en fait plusieurs conseils sont devenus inopérants parce que de toute évidence ils n'avaient pas démontré leur utilité. Il note encore que tantôt l'on a pu multiplier les conseils (sectoriels) sous l'égide d'un même ministère alors que, censément, on aurait dû valoriser l'interrelation entre les secteurs, et que tantôt on s'est contenté d'un seul conseil (plurisectoriel) pour l'ensemble d'un ministère, se privant ainsi d'une vision plus en profondeur. Il observe aussi que certains conseils ont développé des appareils administratifs de recherche passablement lourds qui ont, avec le temps, débordé les besoins stricts de la préparation d'avis. Certains de ces derniers se sont effectivement transformés en centres de recherche.

Enfin, le comité remarque que cet instrument de consultation que constitue le conseil permanent a été institué à une époque où l'on n'avait pas beaucoup développé d'autres modalités plus ponctuelles de consultation et d'information comme la commission d'étude, les démarches entourant la publication des livres verts et des livres blancs, la tournée ministérielle, les sommets sectoriels ou régionaux et la réforme du système des commissions parlementaires permanentes. En effet, le conseil est antérieur à la réforme parlementaire qui permet maintenant aux députés de convoquer, en commission, des individus et des groupes et d'entendre les opinions de ces derniers à l'égard des politiques gouvernementales dans les divers secteurs, mais surtout de faire connaître davantage la nature des positions adoptées par les individus et les groupes. De plus, élément capital, les commissions parlementaires sont maintenant indépendantes du pouvoir exécutif. Elles disposent d'un droit d'initiative, elles peuvent entreprendre des recherches, s'adjoindre des experts et rendre leurs rapports publics.

Bref, le comité conclut à l'inopportunité de maintenir la majorité des conseils permanents existants.

• **RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS**

Le comité recommande que:

1) le ministre continue effectivement de consulter les individus et les groupes mais qu'il procède de façon ponctuelle, au gré de ses besoins, et selon les diverses modalités à sa disposition;

2) l'on recourre désormais aux nouvelles commissions parlementaires pour solliciter et pour entendre les avis des individus et des groupes concernés, confirmant ainsi l'une des premières responsabilités des élus;

3) ***soient abolis*** les organismes consultatifs suivants:
— le Comité consultatif du ministère du Revenu;
— le Conseil consultatif de l'environnement;
— le Conseil consultatif de la justice;
— le Conseil consultatif de la lecture et du livre;
— le Conseil consultatif du travail et de la main-d'oeuvre;
— le Conseil consultatif sur les législations électorales;
— le Conseil de la faune;
— le Conseil de la recherche et du développement en transport;
— le Conseil de la science et de la technologie;
— le Conseil de planification et de développement du Québec(i);
— le Conseil des affaires sociales et de la famille;
— le Conseil des arts du Québec(i);
— le Conseil québécois du tourisme;
— le Comité de la santé mentale du Québec;
— la Commission des bibliothèques publiques du Québec;
— le Conseil d'artisanat du Québec(i);
— le Conseil de la recherche et du développement forestier du Québec(i);
— le Conseil de la langue française;
— le Conseil des collèges;
— le Conseil des universités.

(i) Inopérant

4) ***soient maintenus:***

— la Commission des biens culturels du Québec;

Le comité croit qu'il est opportun qu'une expertise externe soit associée au processus de décision gouvernemental portant non pas sur une politique générale mais sur des interventions spécifiques.

Le comité recommande cependant que le secrétariat de la Commission soit intégré au ministère des Affaires culturelles.

— le Conseil du statut de la femme;

Toutefois, le comité observe que ce Conseil engage des ressources financières et un effectif plus importants que ceux qui sont à la disposition de la ministre déléguée à la Condition féminine. En conséquence, le comité recommande qu'un meilleur équilibre soit établi entre les ressources et l'effectif des deux instances en tenant compte de leurs rôles respectifs.

— le Conseil des communautés culturelles et de l'immigration;

Le comité considère que les modalités d'information et de consultation déjà mentionnées comme devant remplacer les conseils permanents sont beaucoup moins accessibles, en pratique, aux communautés culturelles et qu'en conséquence, il y a lieu de maintenir ce Conseil.

— le Conseil supérieur de l'éducation et la Commission consultative de l'enseignement privé.

L'importance historique de l'éducation au Québec et les dispositions constitutionnelles justifient pleinement le maintien du Conseil supérieur de l'éducation.

Par ailleurs, le comité observe que le réseau de l'éducation, tout en étant doté de fortes associations représentatives tant des administrateurs que des enseignants (la Fédération des cégeps, la Conférence des recteurs, la Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec, la Centrale de l'enseignement du Québec...), est articulé d'une façon qui ne favorise guère l'intégration des divers niveaux ou ordres d'enseignement.

Par contre, il note que l'enseignement privé occupe une position minoritaire dans l'ensemble de l'administration de l'éducation et il considère, pour cette raison, qu'il y aurait lieu de conserver une représentation particulière de ce milieu.

C'est pourquoi, le comité considère qu'il revient au ministre responsable de voir à réorganiser les structures de consultation du Conseil supérieur de l'éducation et de la Commission consultative de l'enseignement privé de façon à favoriser une plus grande intégration des niveaux d'enseignement et, dans ce contexte, *il recommande l'abolition du Conseil des collèges et du Conseil des universités*.

2.2 Les organismes d'étude, d'enquête, de surveillance, d'arbitrage

LES COMMISSIONS

La catégorie des commissions regroupe en fait des organismes exerçant diverses fonctions: l'étude, l'enquête, la surveillance, la vérification, l'arbitrage... C'est, dans ce sens, une catégorie fourre-tout. Conséquemment, pour cerner leur véritable problématique, nous devons les aborder par sous-groupe.

LES COMMISSIONS D'ÉTUDE ET D'ENQUÊTE

- *Description*

Bien qu'on les confonde souvent, la commission d'étude est différente de la commission d'enquête en ce qu'elle ne dispose pas de pouvoir de contrainte aux fins de recevoir les témoignages requis. Les deux ont en commun une fonction de recherche mais dans le premier cas, il s'agit surtout d'expliciter des problèmes et des solutions et dans le second cas de cerner des faits et d'identifier des responsables.

- *Problématique*

Ces commissions ne posent généralement pas de difficulté majeure puisqu'elles sont, par définition, temporaires. On n'ignore pas toutefois que ces organismes ont tendance à se prolonger au-delà des échéanciers prévus.

Il conviendrait, à cet égard, que l'échéancier prévoie une période réaliste pour la mise en marche des travaux mais que, par ailleurs, une plus grande fermeté soit manifestée quant à la date de la fin des travaux.

- **RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS**

Le comité recommande qu'aucun délai supplémentaire ne soit accordé aux commissions suivantes:

— le Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales; (30/04/86)
— le Comité de consultation sur la politique familiale; (31/03/86)
— la Commission d'étude sur la ville de Québec; (01/09/86)
— la Commission d'enquête sur la santé et les services sociaux; (30/09/87)
— le Groupe de travail sur la Déréglementation; (30/06/86)
— le Groupe de travail sur la Privatisation. (30/09/86)

LES COMMISSIONS DE SURVEILLANCE

- *Description*

Ces commissions ne rendent pas des décisions impératives et elles ne disposent pas de pouvoir régulatoire. Cependant, elles sont généralement habilitées à conduire des enquêtes et à entendre les intérêts concernés soit privément soit en public. Il en découle un « pouvoir moral » très significatif et le poids de leur « recommandation » est souvent accentué par l'information dont elles sont l'objet.

- *Problématique*

La commission de surveillance est une forme d'intervention moins contraignante, du moins au plan formel, que la régie ou le tribunal administratif et en tant que telle, elle soulève peut-être moins d'opposition. Par contre, on ne peut sous-estimer l'impact des procédures d'enquête et d'inspection ni celui de la divulgation des rapports ou des recommandations qui donnent parfois l'impression qu'il y a eu effectivement un jugement rendu surtout lorsque des individus sont concernés.

• **RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS**

Le comité recommande que :

1) ***soient maintenues*** les commissions de surveillance suivantes :
— *le Comité de la protection de la jeunesse* ;
— *la Commission d'examen des soins psychiatriques* ;
— *la Commission des droits de la personne* ;
— *le Comité d'évaluation de la qualité de l'environnement de la Baie-James* (conjoint) ;
— *le Comité d'examen de la qualité de l'environnement de la Baie-James* (conjoint) ;
— *la Commission de la qualité de l'environnement Kativik* (conjoint) ;
— *le Conseil de la magistrature* ;
— *le Protecteur du citoyen* ;
— *le Vérificateur général* ;
— *le Conseil des services essentiels*, mais que son intervention en ce qui concerne les municipalités ne puisse se produire qu'à la demande de ces dernières ;
— *les Comités de révision de la RAMQ*, mais que le gouvernement n'assume dorénavant que ses propres frais et non ceux des associations.

2) la *Commission de la protection de la langue française* ***soit abolie*** et que ses fonctions soient exercées par l'Office de la langue française ;

3) le *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* ***soit aboli*** et que la législation relative aux municipalités régionales de comté habilite ces dernières à tenir de telles audiences et prévoie des modalités de recours à la Commission municipale du Québec.

LES COMMISSIONS D'ARBITRAGE

• *Description*

L'arbitrage est un mode de règlement des différends que l'on trouve principalement dans le monde des relations de travail et il est intimement relié aux conventions collectives.

• *Problématique*

Le comité ne croit pas opportun de remettre en cause ce type d'organismes puisqu'ils font partie des conventions collectives elles-mêmes.

• **RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS**

Le comité recommande que soient maintenus :

— *Le Conseil d'arbitrage établi en vertu de la Loi sur l'assurance-maladie et le Conseil d'arbitrage sur la formation et la qualification professionnelle de la main-d'oeuvre.*

2.3 Les organismes de « gestion autre que commerciale, financière ou industrielle »

LES OFFICES

• *Description*

Les offices sont des organismes de gestion « autre que financière, commerciale ou industrielle ». Dans ce sens ces organismes exercent des fonctions qu'assument traditionnellement les ministères. La création d'offices, distincts des ministères, s'explique par la décision gouvernementale d'accroître la visibilité, de mettre davantage en évidence un programme particulier ou encore d'associer des groupes, la population en général ou une autre instance publique, à la direction de l'organisme.

• *Problématique*

Le comité observe que certains de ces organismes ont été créés dans le cadre d'ententes formelles qui associent des groupes ou d'autres instances gouvernementales à leur conseil de direction et il considère qu'il ne lui appartient pas de remettre en cause ces ententes.

Le comité note, par ailleurs, qu'il est légitime pour un gouvernement de ne plus vouloir accorder la même visibilité à un programme dont les objectifs ne sont plus prioritaires et de mettre un terme aux activités d'un organisme dont les objectifs ont été atteints ou ont été formulés de façon telle qu'ils ne peuvent manifestement pas être atteints.

Le comité note enfin que les tâches exercées par certains organismes pourraient être mieux assumées soit par une consolidation soit par une intégration complète ou partielle au ministère le plus approprié.

• **RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS**

Le comité recommande que :

1) ***soient maintenus les offices conjoints suivants :***
— *l'Agence Québec/Wallonie-Bruxelles pour la jeunesse ;*
— *l'Office franco-québécois pour la jeunesse ;*
— *l'Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris.*

2) ***soient maintenus les offices suivants :***
— *le Service des achats du gouvernement ;*
— *l'Institut de recherche et d'information sur la rémunération ;*
— *le Fonds d'aide aux recours collectifs ;*
— *la Fondation Jean-Charles-Bonenfant ;*
— *le Bureau de la protection civile du Québec*, mais que son mandat soit circonscrit, comme à l'origine, aux désastres majeurs ;
— *l'Office des personnes handicapées du Québec.*

3) ***soient abolis les offices suivants :***
— la *Commission de refonte des lois et règlements* et que les fonctions de cette commission soient assumées par le ministère de la Justice ;
— l'*Office de planification et de développement du Québec* et que ses fonctions soient assumées par le ministère chargé du développement régional ;
— l'*Agence de mise en valeur du Saint-Laurent* et que ses fonctions soient assumées par le ministère du Commerce extérieur et du Développement technologique, lequel verrait à encourager les organismes privés qui se consacrent au même objectif ;
— l'*Institut québécois du cinéma* et que ses responsabilités, qui sont de nature ministérielle, soient assumées par le ministère des Affaires culturelles ;

— le *Secrétariat permanent des peuples francophones* et que ses responsabilités soient assumées par le ministère des Relations internationales.

4) ***Le comité recommande*** enfin que :

— l'*Office des ressources humaines* relève dorénavant du ministre délégué à l'Administration et que celui-ci voie à la réduction de l'effectif de l'Office en regard du volume d'activités effectivement requis, compte tenu de la diminution du recrutement et de la responsabilité des ministères dans la tenue des concours ;
— le ministre responsable de la *Commission des services juridiques* révise les critères d'admissibilité dans le but de les rendre plus restrictifs.

5) ***Le comité recommande également une réorganisation majeure des organismes oeuvrant dans le secteur de la recherche*** et qui, pour la plupart, apparaissent dans cette catégorie d'organismes.

Le comité reconnaît que les ministères peuvent sentir le besoin de mettre sur pied des directions de recherche pour leurs fins propres ainsi que des laboratoires qui sont en fait des services rendus aux clientèles.

Par contre, il ne voit pas la nécessité de multiplier les organismes subventionnaires pour des mêmes types de recherche. Il ne croit pas non plus qu'il revient au gouvernement de créer et de gérer des centres de recherche proprement dits avec les dangers très réels d'un manque d'adaptation à l'évolution des besoins et d'un retrait de l'évaluation par les pairs. Il apparaît très difficile, en effet, de concilier la permanence des institutions gouvernementales et la nécessité de mettre un terme à des activités de recherche dans les secteurs ne présentant plus un intérêt prioritaire, ce qui peut se produire surtout lorsque les frontières de ces secteurs sont définies de façon très étroite.

D'un autre côté, il appartient assurément au gouvernement de voir à encourager et à procurer des ressources à ceux qui excellent tant dans la recherche fondamentale et appliquée que dans les activités de « recherche et développement » (R.D.). De plus, il est essentiel que l'organisation de l'appareil gouvernemental dans le domaine de la recherche soit conçue de façon à respecter la dynamique propre à chacun de ces secteurs. Ainsi, le Québec doit certainement consacrer au développement et à l'exploitation de nouvelles technologies une part aussi importante de ses ressources que celle qu'y affectent les sociétés qui ont atteint son stade de développement. Toutefois, pour ce faire, il doit éviter de multiplier les intermédiaires et de délimiter d'avance de façon étroite les champs de recherche. Il doit plutôt chercher à conserver une large souplesse dans la détermination à la fois des champs de recherche et des modalités de collaboration entre les divers partenaires que sont l'université, les entreprises et les instituts privés.

En conséquence, ***le comité recommande*** de façon plus spécifique :

a) la constitution d'un nouvel organisme subventionnaire de la recherche fondamentale et appliquée et l'abolition des organismes subventionnaires suivants :

— *le Conseil québécois de la recherche sociale ;*
— *le Fonds de recherche en santé du Québec ;*
— *le Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche.*

Le nouvel organisme subventionnaire serait chargé d'administrer les fonds gérés actuellement par les organismes dont l'abolition est recommandée de même que le « programme d'actions structurantes » du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science. Ce nouvel organisme subventionnaire devrait relever du ministre responsable de l'Enseignement supérieur et de la Science.

b) la constitution d'un nouvel organisme subventionnaire de la recherche et développement (RD) et l'abolition des organismes suivants :

— *le Centre québécois de recherche sur la bureautique et les organisations ;*
— *le Centre québécois de recherche sur les applications pédagogiques de l'ordinateur ;*
— *le Centre québécois de valorisation de la biomasse ;*
— *le Centre québécois pour l'information de la production.*

Le nouvel organisme subventionnaire serait chargé d'administrer les fonds gérés actuellement par les organismes dont l'abolition est recommandée de même que le « programme d'aide à la recherche appliquée pour les entreprises de communications » du ministère des Communications. Le nouvel organisme subventionnaire devrait relever du ministre responsable du Commerce extérieur et du Développement technologique.

c) ***l'abolition de l'Agence québécoise de valorisation industrielle de la recherche*** étant donné l'existence à la Société de développement industriel du Québec d'un « programme d'aide aux activités de recherche et d'innovation » (PARIQ) très similaire à celui que l'Agence devait mettre de l'avant.

d) et, enfin, ***l'abolition des organismes de recherche suivants :***

— *l'Institut national de productivité* dont les objectifs ne peuvent manifestement pas être atteints ;
— *l'Institut de recherche en santé et en sécurité du travail ;*
— *l'Institut québécois de recherche sur la culture ;*
mais en s'assurant, dans les deux derniers cas, que des sommes soient attribuées aux fonds subventionnaires mentionnés précédemment pour qu'elles soient consacrées aux objets de recherches des centres abolis.

Il apparaît au comité que ces interventions dans le domaine de la recherche, auquel s'ajoute le Centre de recherche industrielle du Québec qui assiste les entreprises dans leur développement technologique, constituent une instrumentation forte et efficace qui favorisera davantage le progrès de la recherche sous ses diverses formes tant dans les universités que dans les entreprises et les instituts privés de recherche.

2.4 Les organismes de régulation

PRÉAMBULE

Le *Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales* n'a pas à se prononcer globalement sur l'opportunité de déréglementer tel ou tel secteur d'activités puisqu'un autre comité a été constitué à cette fin.

Toutefois, comme le *Groupe de travail sur la Déréglementation* a reçu le mandat de s'attaquer en priorité à certains secteurs spécifiques et comme, par ailleurs, le présent comité doit s'interroger sur l'aménagement administratif et les programmes, il pourra arriver qu'il se prononce effectivement sur l'opportunité de ne pas maintenir certaines régies. C'est pourquoi, également, le comité a jugé bon de recommander l'examen de certains organismes qui se situent dans les secteurs visés par le Groupe de travail sur la Déréglementation.

LES RÉGIES

- *Description*

Les régies sont des organismes de régulation. La régulation est un processus par lequel l'exercice d'activités privées ou publiques est « ordonné » par un règlement, des normes, des tarifs ou « prix administrés », des inspections, des permis et l'audition des intérêts concernés. Cette fonction est exercée en pratique tantôt par les ministères tantôt par des régies autonomes.

- *Problématique*

Au plan de la finalité, la régulation a pour objectif de corriger les déficiences du marché (économiques) ou de certains comportements sociaux (sociales). Cependant, plusieurs ont souligné les dysfonctions que la régulation occasionne notamment la création de rentes économiques ou l'institutionnalisation de privilèges pour les producteurs qui échappent ainsi aux exigences de la concurrence.

Au plan administratif, les ministères ont été dotés traditionnellement de pouvoirs de régulation. Ce sont à la fois la recherche d'une plus grande impartialité et la prévision d'un fort volume de contestations possibles (en particulier à l'occasion de l'attribution de permis) qui ont généralement justifié la création de régies. Diverses expériences ont démontré que certaines régulations sont mieux administrées en dehors d'un cadre ministériel et qu'en conséquence il est préférable dans ces cas de ne pas opter pour l'intégration d'une régie à un ministère.

Cela dit, il est devenu apparent que la compétence limitée de certaines régies et un volume d'activités correspondant commandent, dans certains cas, une fusion. Il est encore évident que certaines régies ont mis au point des activités qui en font bien plus des protagonistes dans un secteur que de véritables organismes de régulation neutres et impartiaux. Enfin, le comité considère qu'il lui revient de remettre en cause certaines régulations spécifiques dont le maintien n'apparaît plus justifié.

- **RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS**

1) ***Le comité considère*** que, sous réserve des recommandations du Groupe de travail sur la Déréglementation, les régies suivantes ***devraient être maintenues:***

— *le Directeur général des élections du Québec;*
— *la Commission de la représentation;*
— *la Commission de police du Québec;*
— *la Commission des normes du travail;**
— *la Commission des transports du Québec;**
— *la Commission des valeurs mobilières du Québec;*
— *la Régie des permis d'alcool du Québec;*
— *la Régie des marchés agricoles du Québec;*
— *la Régie des services publics;*
— *la Régie des loteries et courses du Québec;*
— *l'Inspecteur général des institutions financières;*
— *l'Office de la langue française;*
— *l'Office de la protection du consommateur* mais, dans ce cas, à la condition que son mandat soit circonscrit à la certification des occupations visées à l'origine et qu'il soit délesté de choses comme la revue « Protégez-vous ».

2) ***Le comité recommande*** que le gouvernement ***réexamine*** les organismes coiffés, ci-haut, d'un astérisque à la lumière des recommandations du Groupe de travail sur la Déréglementation.

3) **Le comité recommande que soient abolies les régies suivantes:**

— le *Comité d'accréditation des associations d'élèves ou d'étudiants* de même que les subventions accordées aux associations, car de tout temps ces associations, à juste titre, ont revendiqué leur indépendance par rapport au gouvernement;
— l'*Office des professions du Québec*, dont les objectifs ont été atteints, mais que les fonctions qui demeurent nécessaires soient exercées par le ministère de la Juctice;
— la *Régie de la sécurité dans les sports* et que ses fonctions soient exercées par le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche;
— la *Régie des grains du Québec* et que ses fonctions soient exercées par la Régie des marchés agricoles du Québec;
— la *Régie de l'électricité et du gaz* et que ses fonctions soient exercées par la Régie des services publics;
— la *Régie du cinéma* et que ses fonctions, s'il est jugé nécessaire de les exercer encore, le soient par le ministère responsable;
— le *Comité de surveillance des étalons* et que ses fonctions soient intégrées à l'instance la plus appropriée du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation;
— la *Régie du logement* et que ses responsabilités soient transférées aux municipalités, comme c'était le cas à l'origine. Le comité considère en effet qu'il s'agit là d'une matière d'intérêt local. Il rappelle que l'intervention du gouvernement provincial devait être ponctuelle comme en témoigne le fait que la Commission des loyers était temporaire bien que son mandat ait été renouvelé périodiquement. Il observe, enfin, qu'une norme provinciale est inappropriée dans les faits puisqu'il n'y a pas d'effet de débordement. Le comité est enfin d'avis que les municipalités devraient pouvoir décider elles-mêmes de l'opportunité de conserver ou non une régulation à cet effet. La régie ne serait maintenue que le temps nécessaire au règlement des affaires pendantes.

4) ***Le comité recommande*** que *la Commission de protection du territoire agricole soit abolie*, étant donné que le zonage est pratiquement complété, *et que la législation relative aux municipalités régionales de comté habilite ces dernières à assumer les responsabilités de la Commission*. Il leur serait ainsi possible d'établir la coordination qui s'impose entre les diverses prescriptions relatives à l'aménagement du territoire. Toutefois, cette loi habilitante pourrait prévoir des modalités de recours à la Commission municipale du Québec.

5) ***Le comité recommande*** également qu'une ***réduction du niveau des ressources*** soit effectuée dans le cas des régies suivantes:

— *le Directeur général des élections du Québec;*
— *l'Office de la langue française;*
— *la Commission de police du Québec.*

6) ***Le comité recommande,*** par ailleurs, qu'une consolidation des ressources soit effectuée dans le cas de l'*Office des services de garde à l'enfance*.

7) ***Le comité recommande*** que la *Commission de toponymie* relève dorénavant du ministre de l'Énergie et des Ressources, qui devra réviser le niveau des ressources requises.

8) ***Le comité recommande*** aussi que le gouvernement ***ne promulgue pas*** les dispositions de la loi relative à la *Commission du bâtiment du Québec*, qui doit prendre la relève de la Régie des entreprises de construction du Québec en août 1986, avant d'avoir procédé à une révision complète de l'économie de cette loi.

9) ***Le comité constate*** que le ministre responsable est actuellement engagé dans une révision de la loi relative à *l'Office de la construction du Québec*.

2.5 Les organismes d'adjudication (fonction judiciaire)

LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

• *Description*

Les tribunaux administratifs ont été crées généralement pour exercer une fonction judiciaire dans des domaines où l'administration est partie au litige et d'une façon différente de celle des cours de justice ordinaires. En effet, on a voulu s'assurer que cette fonction juridictionnelle soit davantage spécialisée (puisqu'il s'agit de secteurs du droit statutaire), plus sensible aux impératifs de l'administration, moins lente et procédurière et, en définitive, moins coûteuse pour les justiciables.

• *Problématique*

Deux questions de fond ont été généralement soulevées à l'égard des tribunaux administratifs. La première porte sur le risque pour le gouvernement d'une province de voir un tribunal qu'il a constitué être déclaré inconstitutionnel en vertu de l'article 96 de l'AANB, un risque qui s'est grandement estompé depuis les décisions récentes de la Cour suprême (l'arrêt Farah — 1978 RCS — 638). La deuxième met en lumière la difficulté pour un gouvernement à la fois de ne pas créer un tribunal spécialisé dès que le législateur reconnaît la nécessité d'accorder un droit de recours aux administrés et celle de regrouper ces recours dans une même instance puisqu'il y aurait une perte apparente de spécialisation.

Diverses hypothèses ont été examinées par le comité, notamment la création de postes d'« assesseurs » (« hearing examiners ») comme on en trouve dans l'administration américaine et le regroupement de certains tribunaux dans une division administrative de la Cour provinciale comme le proposait, il y a déjà plus de dix ans, le livre blanc sur l'administration de la Justice, projet repris il y a deux ans par le ministère de la Justice. Cette dernière solution présente deux inconvénients majeurs. D'abord, elle engendrerait de façon certaine une accentuation de la judiciarisation du processus décisionnel que l'on veut justement éviter. En deuxième lieu, elle écarterait, à toute fin pratique, la participation de non-juristes comme membres de la division administrative alors que leur présence est généralement garante d'expertise. En fait, après avoir été longuement débattue, la question de l'opportunité de la présence de non-juristes a été résolue de façon affirmative, par exemple, au Tribunal (québécois) de l'expropriation et à l'instance fédérale constituée en vertu de la loi sur la concurrence.

En conséquence, le comité a considéré divers scénarios possibles de regroupement des tribunaux administratifs actuels puisqu'il est d'avis qu'il est opportun d'assurer à la population un plein exercice de ses recours tout en évitant de multiplier indûment les tribunaux. Il a conclu qu'il y avait lieu de maintenir certains tribunaux spécifiques et parallèlement d'en regrouper plusieurs autres dans une nouvelle instance qui pourrait constituer des « bancs » selon les besoins et dont on pourrait en appeler à la Cour d'appel sur les questions de droit. Serait donc ainsi établi un tribunal administratif général vers lequel le législateur pourrait diriger éventuellement d'autres recours, se dispensant ainsi de créer à chaque fois un tribunal distinct.

• **RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS**

1) ***Le comité recommande*** de constituer une ***nouvelle instance*** de droit administratif, la « *Commission des recours administratifs* » qui regrouperait :
— *la Commission des Affaires sociales actuelle et*
— *le Comité de discipline (Loi sur les huissiers);*
— *le Tribunal des professions;*
— *la Commission d'appel de francisation des entreprises;*
— *la Commission d'appel sur la langue d'enseignement;*
— *le Juge des mines;*
— *le Tribunal de l'expropriation;*
— *la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles;*
— *la Commission d'appel pour les autochtones du Québec;*
— *la Commission québécoise des libérations conditionnelles.*

2) ***Le comité considère*** toutefois qu'il est opportun de ***conserver*** les tribunaux administratifs distincts suivants :
— *le Conseil du référendum (qui ne se réunit que sur demande);*
— *la Commission de la fonction publique;*
— *le Tribunal du travail;*
— *la Commission municipale du Québec.*

3) ***Le comité recommande*** que les tribunaux administratifs suivants ***soient abolis*** :
— *le Commissaire au placement;*
— *le Commissaire de la construction;*
et que leurs fonctions soient assumées par *le Tribunal du travail.*

4) ***Le Comité recommande*** également que le *Bureau de révision de l'évaluation foncière du Québec* soit aboli et que ses fonctions soient assumées par la *Commission municipale du Québec.*

5) ***Le comité recommande*** que les *Comités d'appels* constitués en vertu de la Loi sur la fonction publique ***soient abolis*** et que leurs fonctions soient exercées par la *Commission de la fonction publique.*

6) ***Le comité recommande*** enfin qu'à l'instar des organismes d'application des lois d'accès à l'information constitués, notamment en France et aux États-Unis, la *Commission (québécoise) d'accès à l'information* ***soit transformée*** de tribunal administratif en commission de surveillance. En d'autres termes, la Commission ne rendrait plus des décisions impératives mais, comme le Protecteur du citoyen et la Commission des droits de la personne, transmettrait des recommandations aux instances visées qui seraient libres d'y donner suite. Ces recommandations qui pourraient être rendues publiques ne seraient pas pour autant dénuées d'influence auprès des administrations. Le comité recommande également que les tarifs de reproduction des documents soient révisés à la hausse.

2.6 Les organismes de gestion commerciale, financière, industrielle ayant des objectifs d'efficacité et d'efficience

LES SOCIÉTÉS ADMINISTRATIVES

• *Description*

Les sociétés administratives ont été constituées pour administrer de façon plus efficace diverses activités qui, compte tenu des contraintes imposées, ne peuvent être orientées par un objectif de rentabilité et d'autofinancement. C'est principalement pour échapper aux divers contrôles centraux appliqués aux ministères que l'on a mis sur pied des sociétés. Il a été jugé qu'effectivement ces contrôles, axés principalement sur la régularité, ne convenaient pas à des opérations de gestion de nature commerciale, financière ou industrielle en ce qu'ils provoquaient des lenteurs et des lourdeurs administratives au détriment des clients. En revanche, ces sociétés doivent faire preuve d'efficacité et d'efficience. L'intétêt de ce mode de gestion a été reconnu dans la plupart des gouvernements et le gouvernement du Québec n'a certes pas fait exception puisqu'il en compte actuellement près d'une cinquantaine. En fait, on peut regrouper ces sociétés en quatre sous-groupes selon la nature de leurs activités :
— les sociétés de gestion de régimes de retraite ou d'assurances ;
— les sociétés administratives d'assistance financière ou technique ;
— les sociétés d'aménagement ou de gestion d'équipement ;
— les sociétés de services.

• *Problématique*

Tout en étant conscient de l'utilité de la société administrative comme instrument de gestion, le comité observe :
— que ces sociétés se sont multipliées de façon significative et que leur nombre pourrait s'accroître encore, au gré des pressions, si leur création n'est pas soumise à un contrôle rigoureux ;
— qu'il n'est pas apparent qu'elles ont toutes été préoccupées par l'atteinte des objectifs d'efficacité et d'efficience qui sont censés découler de l'autonomie qui leur a été concédée ;
— que certaines sociétés ont une vocation locale et régionale alors que nous avons à ces paliers des institutions décentralisées parfaitement habiles à exercer ces responsabilités ;
— que la raison d'être de certaines autres sociétés n'a pas été démontrée ;
— et qu'enfin, certaines d'entre elles ne sont plus, en fait, que des « coquilles juridiques », dans l'attente de l'accomplissement de certaines obligations.

Tel qu'il est indiqué plus haut, les sociétés administratives exercent leurs activités dans des champs spécifiques et la nature de ces derniers n'est pas sans influencer la problématique même des organismes qui y oeuvrent. C'est pourquoi le comité a choisi de présenter ensemble ses recommandations et la problématique de chacun des groupes de sociétés administratives.

LES SOCIÉTÉS DE GESTION DES RÉGIMES DE RETRAITE OU D'ASSURANCES

Le comité considère qu'il peut difficilement s'interroger sur les organismes qui oeuvrent dans ce secteur sans remettre en cause, dans un grand nombre de cas, les législations et programmes majeurs qui les sous-tendent.

• RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

1) ***Le comité recommande*** de ***maintenir*** les sociétés de gestion des régimes de retraite ou d'assurances suivantes:
— *la Régie de l'assurance-maladie du Québec;*
— *la Régie de l'assurance automobile du Québec;*
— *la Régie des rentes du Québec;*
— *la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances;*
— *la Régie de l'assurance-dépôts;*
— *la Régie des assurances agricoles du Québec.*

2) ***Le comité recommande***, cependant, une ***révision complète*** du mandat et du mode de fonctionnement actuel de la *Commission de la santé et de la sécurité du travail*. Il fait remarquer, en effet, que ce régime est devenu totalement inéquitable et malsain. D'une part, la relation qui fut établie à l'origine entre les risques inhérents aux diverses industries et leur cotisation respective au régime, en somme, la notion même d'assurance, est disparue avec le temps. Les cotisations qui ont été imposées par la suite à un nombre élargi d'employeurs ont servi à défrayer d'autres mesures sociales qui n'ont pas de rapport avec la sécurité du travail de sorte qu'elles sont devenues une forme déguisée de taxation (sans représentation) dont il est impossible de mesurer l'impact. D'autre part, il est également apparent qu'il faut repenser l'aménagement actuel des responsabilités respectives des employeurs et des employés en matière de sécurité du travail.

LES SOCIÉTÉS D'AIDE FINANCIÈRE OU TECHNIQUE

L'aide et l'intermédiation financière (prêts, garanties de prêts, subventions) ainsi que l'aide technique constituent sans doute des modalités privilégiées d'incitation de la part de l'État dans un grand nombre de secteurs. Sans prétendre que le gouvernement ne devrait plus y recourir, le comité observe notamment que son intermédiation financière est généralement fondée sur des lacunes présumées du marché financier qui ne sont pas nécessairement permanentes, que l'exigence d'une certaine équité le conduit, à l'occasion, à un saupoudrage de ses interventions, lequel n'est pas nécessairement bénéfique aux secteurs visés, et que l'impact réel n'est pas toujours celui qu'il avait visé. Il apparaît que le gouvernement devra, de toute façon, conduire une évaluation globale de ses interventions d'intermédiation financière à l'aube des négociations sur le libre-échange. Dans un tel contexte, le comité se limite à recommander quelques réaménagements structurels.

• RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

1) ***Le comité recommande***, dans le contexte actuel, ***le maintien*** des sociétés administratives suivantes:
— *le Centre de recherche industrielle du Québec;*
— *la Société générale du cinéma du Québec;*
— *la Société de développement industriel du Québec;*
— *l'Office du crédit agricole du Québec (et le Fonds d'assurance-prêts agricoles).*

2) ***Le comité recommande*** que les sociétés suivantes soient ***abolies et intégrées*** à la *Société de développement industriel du Québec*:
— *la Société de développement des coopératives;*
— *la Société de développement des industries de la culture et des communications.*

3) ***Le comité recommande*** que la *Société d'exploitation des ressources éducatives du Québec* ***soit abolie*** et que ses fonctions soient assumées par le ministère du Commerce extérieur et du Développement technologique.

4) ***Le comité recommande*** que le niveau des ressources de la *Société de développement industriel du Québec* ***soit limité.***

5) ***Le comité constate*** que le ministre responsable examine actuellement le fonctionnement de la *Société québécoise d'assainissement des eaux* et qu'il fera rapport au mois d'août 1986.

6) ***Le comité constate*** que les sociétés suivantes sont, en fait, des « coquilles juridiques » dont ***l'abolition se produira*** à l'échéance de certaines obligations:
— *la Société Corvée-Habitation;*
— *l'Office de l'électrification rurale.*

LES SOCIÉTÉS D'AMÉNAGEMENT DE GESTION D'ÉQUIPEMENT

Le comité est d'avis que le gouvernement doit, en principe, ne gérer que les équipements qui ont une vocation à l'échelle de tout le territoire. Or, il constate que, contrairement à ce que l'on observe dans plusieurs pays, certains équipements d'ordre culturel (en particulier, les musées), commercial ou récréatif ont été absorbés en quelque sorte par le gouvernement du Québec alors qu'à l'origine on reconnaissait le caractère temporaire de sa participation puisque la vocation locale ou régionale de l'équipement était évidente. On peut raisonner de la même façon à l'égard d'interventions en matière d'aménagements ponctuels du territoire.

• RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

1) ***Le comité recommande*** que les sociétés administratives suivantes ***soient transférées à une instance publique ou privée du palier local ou régional*** à la suite d'une entente financière;
— *la Société du Grand Théâtre de Québec (CUQ);*
— *la Société de la Place des Arts de Montréal (CUM);*
— *le Musée des Beaux-Arts de Montréal (CUM);*
— *la Société Inter-Port de Québec (CUQ);*
— *le Musée d'Art contemporain de Montréal (CUM);*
— *le Musée de la Civilisation (CUQ);*
— *la Société d'aménagement de l'Outaouais (CCRO).*

2) ***Le comité recommande*** que la *Société des établissements de plein air du Québec* ***soit privatisée ou que ses équipements soient municipalisés***.

3) ***Le comité recommande*** que la gérance de la *Société du Palais des congrès de Montréal* ***soit confiée à une instance privée*** située dans la Communauté urbaine de Montréal.

4) ***Le comité recommande*** que la *Société du parc industriel et aéroportuaire de Mirabel* ***soit abolie*** et que le ministère de l'Industrie et du Commerce soit chargé de ce dossier.

5) Le ***comité recommande*** que les sociétés suivantes soient ***maintenues:***
— *la Société d'habitation du Québec;*
— *la Société Parc-auto du Québec métropolitain;*
— *la Société immobilière du Québec;*
— *la Société du port ferroviaire de Baie Comeau-Hauterive;*
— *la Société des traversiers du Québec;*
— *la Société du parc industriel du centre du Québec* (faute d'une institution locale capable d'en assumer les fonctions);

— *le Musée du Québec;*
— *la Régie des installations olympiques;*
— *la Corporation d'hébergement du Québec.*

6) ***Le comité constate qu'un moratoire a été imposé*** concernant:
— *la Société de la Maison des sciences et des techniques;*
— *la Maison de la musique de Montréal.*

7) ***Le comité constate*** que les sociétés suivantes sont des « *coquilles juridiques* » et ***devraient être abolies*** prochainement:
— *l'Office des autoroutes du Québec;*
— *la Société du parc des expositions agro-alimentaires du Québec.*

LES SOCIÉTÉS DE SERVICE

Il y a sans doute un certain nombre de services que le gouvernement peut le mieux administrer par le moyen d'une société administrative. Encore convient-il que ces services aient une vocation nationale et qu'ils ne puissent plus être valablement rendus par des organismes privés.

• RECOMMANDATIONS ET OBSERVATIONS

1) ***Le comité recommande*** que le *Curateur public* soit ***maintenu***.

2) ***Le comité recommande*** que la *Société québécoise d'information juridique* soit **privatisée** mais que l'Association du Barreau du Québec soit garante de la publication des recueils de jurisprudence.

3) Le ***comité recommande***, enfin, que *l'Opéra de Montréal soit* **tranféré** à la Communauté urbaine de Montréal.

4) ***Le comité recommande une révision complète du mandat et des ressources de la*** *Société de radiotélévision du Québec.*

Le comité constate que, sous des impulsions successives aussi diverses que conflictuelles, la Société n'a jamais réussi à remplir son mandat d'origine et que ces changements d'orientation se sont soldés tout simplement par une sédimentation coûteuse de paliers d'autorité, de ressources humaines et d'équipements. À vrai dire, plusieurs membres du comité s'interrogent sur l'opportunité de maintenir la Société actuelle étant donné l'existence de réseaux privés québécois considérablement renforcés au cours des dix dernières années, la faible attraction de la Société auprès des auditoires (au plus 6 % du marché) et surtout le fait que les émissions les plus suivies sont, dans la grande majorité des cas, de même nature que celles que produisent les télédiffuseurs privés.

En conséquence, ***le comité recommande*** que:
— *le mandat de la Société soit reconduit pour une période déterminée durant laquelle elle devra démontrer sa capacité de remplir sa mission éducative à défaut de quoi elle sera abolie;*
— *durant cette période, ses ressources soient substantiellement réduites.*

3. RECOMMANDATION DE MISE EN OEUVRE ET CONCLUSION

Le comité recommande que le gouvernement adopte rapidement les ***mesures législatives, réglementaires et administratives*** nécessaires à la mise en oeuvre des recommandations formulées dans ce rapport.

Le comité est conscient de n'avoir abordé que quelques uns des problèmes réliés à l'organisation gouvernementale. Dans le temps qui lui était imparti, il se devait de faire des choix.

Pour la même raison, la révision des fonctions gouvernementales, qui fera l'objet d'un deuxième rapport, devra se limiter à certains des programmes, tant sectoriels que de gestion interne.

GROUPE DE TRAVAIL
SUR LA RÉVISION DES FONCTIONS
ET DES ORGANISATIONS GOUVERNEMENTALES

Deuxième rapport

La gestion des programmes gouvernementaux

26 mai 1986

TABLE DES MATIÈRES

1. PERSPECTIVE ET APPROCHE

1.1 Fonctions gouvernementales et programmes 26

1.2 Questions prioritaires relatives aux programmes 26

2. LA GESTION DES RÉSEAUX

2.1 La condition essentielle de l'équilibre financier des réseaux 27

2.2 Le réseau de l'éducation 27

2.2.1 Aperçu des programmes

2.2.2 La qualité de l'enseignement

2.2.3 Le financement de l'enseignement
— L'enseignement primaire et secondaire
— L'enseignement collégial
— L'enseignement universitaire

2.2.4 L'administration des institutions d'enseignement

2.3 Le réseau de la santé et des services sociaux 31

2.3.1 Aperçu des programmes

2.3.2 La demande de soins

2.3.3 Les effectifs médicaux

2.3.4 L'organisation des services de santé

2.3.5 Les services sociaux

2.3.6 Les conseils d'administration des établissements et les conseils régionaux de santé et de services sociaux

3. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

3.1 Aperçu des programmes 35

3.2 Les entreprises agricoles 36

3.3 Les entreprises industrielles 36

3.3.1 L'aide à la PME

3.3.2 L'aide à la grande entreprise

4. LA MAIN-D'OEUVRE ET LA SÉCURITÉ DU REVENU

4.1 Aperçu des programmes 38

4.2 La santé et la sécurité du travail 39

4.3 L'aide sociale 40

5. LA GESTION GOUVERNEMENTALE ET LA FONCTION PUBLIQUE .. 40

6. QUESTIONS DIVERSES

6.1 La perception de l'impôt sur le revenu des particuliers 42

6.2 Les conseils régionaux de développement 42

6.3 La politique d'aide au transport en commun 43

6.4 Radio-Québec 43

LISTE DES RECOMMANDATIONS 44

Le 26 mai 1986

Monsieur Paul Gobeil
Président du Conseil du Trésor et
Ministre délégué à l'Administration
Gouvernement du Québec

Monsieur le Ministre

Nous vous transmettons sous ce pli, le deuxième rapport du groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales. Ce rapport porte sur quelques questions prioritaires que nous avons estimées fondamentales pour l'amélioration de la gestion des programmes et l'évolution à long terme de la situation financière du gouvernement.

Notre examen et les recommandations que nous soumettons à l'attention du gouvernement concernent les secteurs de l'éducation et des affaires sociales, le développement économique et notamment l'implication du gouvernement dans le financement des entreprises, ainsi que des questions concernant la main-d'oeuvre, la santé et la sécurité du travail, la sécurité du revenu, la gestion gouvernementale, particulièrement la gestion des ressources humaines, la perception de l'impôt sur le revenu des particuliers, les conseils régionaux de développement, la politique d'aide au transport en commun et Radio-Québec.

Nous sommes conscients que nous avons exposé seulement les dimensions essentielles des questions que nous avons choisies d'aborder et que, dans notre rapport, nous n'avons pas cherché à tout expliquer. Notre objectif était de suggérer des orientations et, dans quelques cas, des recommandations spécifiques.

Nous espérons que notre travail sera utile à la gestion de la chose publique au Québec.

*(signé)**

Michel Bélanger
Pierre Lortie
Yvon Marcoux

* Ayant été engagé à plein temps par le gouvernement, à titre de conseiller senior aux Affaires constitutionnelles, à compter d'avril, monsieur Jean-Claude Rivest ne peut formellement endosser les recommandations du groupe de travail.

1. PERSPECTIVE ET APPROCHE

1.1 Fonctions gouvernementales et programmes

L'élargissement des responsabilités gouvernementales a conduit le secteur public à occuper une place de plus en plus importante dans la vie économique et sociale. En termes de ressources, la part du budget du gouvernement du Québec dans le PIB (produit intérieur brut) est passée de 9 % en 1960 à 18,3 % en 1970-1971, pour atteindre, quinze ans plus tard, le niveau de 25,6 %. Si on tient compte des trois niveaux de gouvernement, le secteur public accapare plus de 50 % de la production totale de l'économie québécoise, ce qui est manifestement un frein à son développement à long terme.

Un tel élargissement des responsabilités a pris la forme de programmes de plus en plus nombreux et diversifiés. La structure budgétaire du gouvernement du Québec en compte 174 dont 22 représentent 81 % du budget. Les programmes sont par ailleurs regroupés en 33 centres distincts de responsabilités ministériels ou équivalents. Le comité n'a pas cru qu'il était de son mandat de se prononcer sur l'opportunité des programmes ni de faire des recommandations sur l'organisation ministérielle du gouvernement.

D'une part, la révision des programmes demanderait une analyse coûts-bénéfices de chacun d'entre eux en fonction des objectifs poursuivis, responsabilité qui incombe aux ministères qui doivent y consacrer les ressources et le temps qu'il convient. D'autre part, l'organisation ministérielle est le résultat d'un compromis entre les critères de rationalité administrative et les critères d'action politique de l'équipe gouvernementale. Il est évidemment important que la structure organisationnelle ait une certaine stabilité afin d'éviter les démantèlements ou les regroupements qui ne se font jamais sans engendrer des coûts importants de transition. On a eu tendance également au cours des dernières années à multiplier le nombre d'organismes de petite taille, ce qui accroît généralement les dépenses des services administratifs. Mais comme, en définitive, l'organisation ministérielle est une prérogative du premier ministre, il lui appartient de définir les responsabilités de ses ministres, de même que le fonctionnement politique de son cabinet.

Au lieu d'examiner l'opportunité sociale et économique des programmes ou de se pencher sur l'organisation des ministères, le comité a plutôt choisi certaines questions prioritaires qu'il estime fondamentales pour l'amélioration de la gestion des programmes de même que pour l'évolution à long terme de la situation financière du gouvernement.

1.2 Questions prioritaires relatives aux programmes

La problématique des finances publiques du Québec est connue. Elle est caractérisée par un niveau trop élevé de dépenses, par un déficit incompatible avec le niveau des investissements gouvernementaux et par une fiscalité trop lourde et non concurrentielle.

Le gouvernement a de plus introduit dans différents secteurs des règlements qui perturbent considérablement le fonctionnement de l'appareil productif de notre société. Il a enfin créé un ensemble de sociétés d'État dont plusieurs ont maintenant un mandat caduc par rapport à l'évolution du développement économique.

Pour redresser la situation, il faut revoir le rôle des sociétés d'État et privatiser celles qui peuvent ainsi atteindre plus efficacement leurs fins. Il faut alléger la réglementation et éliminer celle qui a des effets dysfonctionnels. Sur le plan budgétaire, il faut réduire les dépenses et mettre en place un cadre administratif qui incite à une gestion plus serrée des programmes et des institutions du secteur public. C'est en s'appuyant sur ce diagnostic que le comité a décidé d'examiner les questions qui lui semblaient prioritaires quant à l'orientation et à l'administration des programmes gouvernementaux.

La première de ces questions concerne les secteurs de l'éducation et des affaires sociales. En accroissant ses fonctions et ses responsabilités par la prise en charge du financement de l'éducation, de la santé et des services sociaux, le gouvernement a conservé des institutions juridiquement autonomes. Le cadre de gestion et l'efficacité de l'administration de ces institutions sont des éléments déterminants pour l'évolution à long terme de la situation financière du gouvernement. Le comité est d'avis que des changements importants devraient être apportés à ce chapitre.

La deuxième série de questions a trait au développement économique et notamment à la participation du gouvernement au financement des entreprises. Les autres questions retenues par le comité concernent la main-d'oeuvre, la sécurité du revenu et la gestion gouvernementale, particulièrement la gestion des ressources humaines.

Le comité n'a pas voulu aborder les problèmes relatifs aux municipalités et aux municipalités régionales de comté. Le gouvernement a réalisé depuis 1980 une réforme de la fiscalité municipale qui a fait consensus et qui a atteint les objectifs visés. Il s'agit maintenant de l'adapter à l'évolution de la situation réciproque des municipalités et du gouvernement. La question pourra être rediscutée à la lumière des rapports des commissions d'étude formées par les municipalités. De même, en ce qui concerne le sujet particulier de l'organisation des forces de police, le gouvernement a déjà créé un groupe de travail pour examiner ce problème qui est actuellement celui qui retient le plus l'attention des municipalités.

En présentant son rapport au gouvernement, le comité est conscient de n'exposer que les dimensions essentielles des questions qu'il a choisi d'aborder; il n'a pas cherché à tout expliquer. L'objectif du comité était de suggérer des orientations et, dans quelques cas, des recommandations spécifiques. Si le gouvernement les retient, il lui appartiendra d'élaborer le devis de leur réalisation.

2. LA GESTION DES RÉSEAUX

2.1 La condition essentielle de l'équilibre financier des réseaux

Le financement des réseaux d'éducation, de santé et de services sociaux accapare 55,4 % du budget du gouvernement, soit 15,7 milliards $. Malgré l'ampleur de ces ressources, le gouvernement fait face, depuis quelques années, à un problème financier chronique dans l'administration de ses réseaux, à savoir l'apparition périodique de difficultés financières qui ne peuvent être corrigées que par l'addition de nouvelles ressources. En maintenant le cadre financier actuel, on peut en fait prévoir que ce problème va resurgir à brève échéance.

Que ce soit au niveau des collèges, des universités, des commissions scolaires ou des hôpitaux, cette situation est la conséquence inévitable de la séparation complète entre, d'une part, la décision d'engager les dépenses et, d'autre part, la responsabilité d'obtenir les revenus nécessaires au fonctionnement de l'institution. En centralisant au palier gouvernemental les décisions de financement, on a eu tendance à remplacer la contrainte que jouent normalement les revenus dans toute décision budgétaire par des contrôles et des normes administratives de plus en plus poussées, qui imposent des rigidités considérables dans la gestion et qui se traduisent de surcroît par des coûts administratifs très élevés, répartis dans tout le système.

Face à une demande qui s'exprime sans aucune considération de prix ou de coûts, le gouvernement est maintenant forcé de gérer une offre de services publics provenant de systèmes normalisés qui ne permettent pas de tenir compte des circonstances particulières des institutions et qui n'encouragent pas les initiatives de gestion. Il n'y a pas de contrainte à la croissance de la demande de ces services publics et il n'y a pas conséquemment d'équilibre financier possible.

Pour rétablir l'équilibre financier des réseaux de l'éducation et de la santé, ***le comité recommande*** de décentraliser le plus possible l'administration des ressources et d'introduire des modes de financement qui donnent aux institutions une responsabilité réelle de gestion, tout en préservant les acquis des grands programmes, notamment l'accessibilité des services.

2.2 Le réseau de l'éducation

2.2.1 Aperçu des programmes

En 1986-1987, le financement du réseau de l'éducation exigera 7 826 millions $, dont 5 347 millions $ pour l'enseignement primaire et secondaire (y compris les coûts des régimes de retraite et du transport scolaire) et 2 352 millions $ pour l'enseignement post-secondaire. En plus, l'administration du système et les autres dépenses totaliseront 127 millions $.

Financement du réseau de l'éducation, 1986-1987* (en millions $)

Enseignement primaire et secondaire	
Commissions scolaires	*4 269*
Régime de retraite des enseignants	*555*
Transport scolaire	*309*
Enseignement privé	*214*
Sous-total	5 347
Enseignement post-secondaire	
Enseignement collégial public et privé	*935*
Enseignement universitaire	*1 147*
Aide aux étudiants	*270*
Sous-total	2 352
Administration	127
Total	**7 826**

* Excluant le coût des hausses de salaire

Au cours des dernières années, avec la diminution des clientèles scolaires, la croissance du budget de l'éducation a été relativement modérée. Ainsi, depuis 1981-1982, le taux de croissance moyen du coût des programmes a été de 3,9 % alors que les dépenses budgétaires totales ont augmenté de 7,1 % durant la même période. Si le rythme de croissance des dépenses semble être globalement sous contrôle, le secteur de l'éducation fait face néanmoins à des problèmes importants de financement et de gestion qui ont un impact à la fois sur la qualité et sur les coûts des services.

2.2.2 La qualité de l'enseignement

La réforme de l'éducation au Québec avait pour but de moderniser le système d'enseignement et de le rendre accessible à l'ensemble de la population. Dans sa mise en oeuvre, le gouvernement a choisi de procéder à une centralisation graduelle du financement des commissions scolaires, de les restructurer et de normaliser leur fonctionnement. Au niveau post-secondaire, on a créé les collèges d'enseignement général et professionnel (cégeps) dont la fréquentation est gratuite. On a favorisé enfin la poursuite des études universitaires en gelant le niveau des frais de scolarité et en finançant directement le fonctionnement et le développement des universités. Ces choix ont peut-être permis d'atteindre rapidement l'objectif de l'accessibilité mais il y a toutefois une question essentielle qui préoccupe de plus en plus tous ceux qui s'intéressent à l'éducation et c'est celle de la qualité de l'enseignement.

En fait, plusieurs indices donnent à croire que la qualité de l'enseignement au Québec est inférieure à celle qui prévaut ailleurs et que l'écart avec d'autres juridictions avec lesquelles nos jeunes auront l'obligation de concurrencer durant leur vie active prend des proportions considérables.

Les indices habituellement mentionnés pour justifier cette préoccupation concernant la qualité sont soit le niveau des connaissances, soit les taux d'échec et d'abandon ou encore la croissance comparée des clientèles des écoles publiques et privées. Quand les parents ont la possibilité de le faire, ils évaluent de façon critique les services offerts par les différentes institutions et ils choisissent en conséquence.

Ici, comme dans bien d'autres domaines, il faut d'urgence établir une meilleure adéquation entre le montant des ressources consacrées à une fonction gouvernementale et les résultats obtenus. De plus, nous devons devenir conscients que notre société n'est pas autarcique, que nous sommes en concurrence et que notre bien-être exige un effort conséquent de tous les éléments de notre société. Au premier chef, le secteur de l'éducation ne peut se soustraire à cette responsabilité.

Il est difficile actuellement de bien cerner la question de la qualité de l'enseignement car il n'existe aucun mécanisme provincial d'évaluation des établissements, des personnels et des apprentissages des élèves aux niveaux primaire et secondaire. Il en est de même pour l'enseignement de niveau collégial. Certains départements ou facultés universitaires ont remédié à cette lacune en établissant leur propre évaluation sur la base de la performance des étudiants qui viennent des différents collèges. Il est donc urgent que les ministères concernés établissent des systèmes d'évaluation, non seulement pour comparer la performance des institutions québécoises entre elles, mais pour avoir aussi une base de comparaison avec ce qui se fait ailleurs.

Le comité recommande donc la mise en place d'un système provincial d'évaluation des institutions, des personnels et des élèves pour les niveaux d'enseignement primaire, secondaire et collégial.

2.2.3 Le financement de l'enseignement

Pour promouvoir l'objectif de la qualité des services, il n'est pas suffisant d'évaluer la performance des institutions. Il faut aussi que le fonctionnement du système d'éducation permette aux parents et aux élèves de faire des choix quant aux institutions qui leurs semblent les plus performantes. Ce sont ces choix qui sont en définitive le véritable test de la qualité tant aux niveaux primaire et secondaire qu'aux niveaux collégial et universitaire. C'est en fonction de cet objectif que le comité a examiné les modes actuels de financement de l'enseignement.

L'enseignement primaire et secondaire

L'enseignement primaire et secondaire est actuellement financé presque totalement par les revenus généraux du gouvernement qui verse aux commissions scolaires les subventions d'opération et de capital nécessaires au fonctionnement des écoles. C'est un système de financement centralisé qui n'offre aux parents aucune possibilité de choix, les enfants devant fréquenter l'école qui leur est désignée, à moins que les parents puissent assumer les frais demandés par les institutions privées.

Le comité est d'avis que le gouvernement doit continuer à financer l'éducation primaire et secondaire et que les sommes qui y sont actuellement consacrées sont amplement suffisantes pour répondre aux besoins. Toutefois, pour assurer une gestion plus parcimonieuse des ressources affectées aux écoles, une meilleure adaptation des écoles aux besoins et aux conditions du milieu, et une décentralisation véritable des décisions au niveau local, il est essentiel de procéder à une réforme en profondeur du mode de financement. Jusqu'à tout récemment, les commissions scolaires se finançaient en partie par l'impôt foncier, ce qui était une forme de décentralisation. En raison des différences de rendement, l'impôt foncier scolaire a dû être normalisé et il était ainsi devenu une taxe provinciale prélevée localement. La réintroduction d'un impôt foncier scolaire important remettrait en cause les principes de la réforme de la fiscalité municipale et ce serait, à moyen terme, reporter sur le dos des municipalités le déséquilibre financier du gouvernement. Il ne le faut pas. Plutôt que de subventionner des institutions, le gouvernement devrait subventionner directement les parents pour l'éducation de leurs enfants et ce faisant, il leur accorderait une possibilité de choix.

Le nouveau mécanisme de subvention fonctionnerait comme suit: les parents recevraient pour chaque enfant un bon dont la valeur devrait correspondre au coût de fonctionnement annuel pour l'enseignement d'un élève, selon le niveau fréquenté. Les parents auraient la possibilité d'inscrire leurs enfants à une école publique ou privée de leur choix et ils se serviraient du bon comme paiement. Pour qu'une école puisse attirer suffisamment d'élèves, elle devra offrir un enseignement de qualité et les parents qui auront fait un choix veilleront à ce que l'école respecte leurs attentes. Ce mécanisme n'exige pas de modifications aux règles d'accès définies par les législations actuelles et l'école de quartier devrait évidemment donner priorité aux élèves du quartier afin de maintenir l'accessibilité au secteur public.

Le gouvernement rembourserait la valeur des bons à l'école et il leur verserait des subventions pour couvrir les dépenses autres que celles de fonctionnement. Les écoles publiques devraient ainsi avoir les revenus suffisants pour financer l'ensemble de leurs dépenses et elles n'exigeraient aucun frais additionnel aux parents. Le principe de l'accessibilité au secteur public serait respecté intégralement. Si une école enregistre un déficit d'opération, la commission scolaire ayant juridiction devra prendre les mesures pour le financer et le résorber.

Le comité est conscient que les parents ne pourront réellement exercer leur choix quant à l'institution d'enseignement que dans les grands centres urbains, ce qui sera valable pour environ 75 % de la population. Toutefois, même dans les régions où les possibilités de choix seront restreintes ou inexistantes, le mécanisme du bon d'étude donnera aux parents un droit de regard sur les services et sur l'utilisation des ressources qu'ils ne peuvent pas actuellement exercer aussi directement. Le retour de la responsabilité de l'éducation dans les mains des parents entraînera des changements de comportement à tous les niveaux, surtout dans un contexte où il y aurait un système provincial d'évaluation des écoles et des élèves. Une saine émulation se développera ainsi entre les écoles et les personnels enseignants. Les commissions scolaires deviendraient des organismes d'encadrement et de surveillance des écoles sur leur territoire. Le ministère de l'Éducation serait quant à lui responsable des programmes, de l'évaluation de la qualité de l'enseignement et de l'administration du système de financement.

L'enseignement collégial

L'enseignement collégial dans les cégeps est gratuit et chacun d'eux est financé selon le nombre d'étudiants inscrits. Le choix de l'institution existe en pratique pour l'enseignement collégial et il a permis d'introduire un certain élément de concurrence entre les collèges. La gratuité devrait être maintenue pour les étudiants réguliers, mais il devrait y avoir un maximum de temps durant lequel un étudiant peut fréquenter gratuitement un cégep. Ce maximum devrait être l'équivalent de cinq semestres à temps complet pour le secteur général et de sept semestres pour le secteur professionnel. Au-delà de ces limites, des frais de scolarité équivalents à ceux demandés aux étudiants à temps partiel devraient être exigés.

Même si le choix de l'institution existe déjà au niveau collégial, il y aurait également certains avantages à ce que le gouvernement établisse éventuellement le mécanisme du bon d'étude comme aux niveaux primaire et secondaire. Étant donné qu'il n'y a pas de frais de scolarité, le bon introduirait la transparence des coûts et les élèves prendraient conscience des ressources mises à leurs dispositions. Les relations entre la clientèle et la direction des collèges en seraient modifiées puisque le financement serait apporté par l'élève plutôt qu'envoyé directement à l'institution. L'introduction du bon d'étude n'est toutefois pas la question la plus urgente concernant les cégeps.

L'enseignement universitaire

En ce qui concerne le financement du réseau universitaire, il est temps que le gouvernement procède à un ajustement substantiel du niveau des frais de scolarité. Le fait qu'ils aient été gelés depuis près de vingt ans rend une telle révision difficile. Elle est néanmoins complètement justifiée compte tenu des bénéfices personnels que retirent les étudiants des études universitaires et des montants qui sont exigés ailleurs en Amérique du Nord. Avant le gel des droits de scolarité (1965-1966), leur part relative dans le financement de l'enseignement universitaire s'élevait à 35 %. Aujourd'hui, comme ils sont restés en moyenne à 550 $, leur contribution est tombée à 7 %. Dans les autres provinces, les droits varient de 1 000 $ à 2 000 $.

Les frais de scolarité des étudiants réguliers devraient être fixés en proportion du coût des études universitaires, c'est-à-dire entre 20 % à 25 %, et varier selon la discipline étudiée. Ils seraient ainsi automatiquement indexés selon l'évolution des coûts. Les frais de scolarité qui sont actuellement en moyenne de 550 $ augmenteraient à un niveau moyen de 1 500 $ à 1 900 $.

Ceci ne remet pas en cause l'accessibilité. En effet il y a une distinction à faire entre la gratuité et l'accessibilité, laquelle doit être assurée à tout jeune qui désire et qui peut poursuivre des études universitaires. Dans l'hypothèse où les frais de scolarité seraient augmentés de façon substantielle, il y aurait lieu d'ajuster le programme d'aide financière aux étudiants en permettant une plus grande accessibilité aux prêts pour financer les frais de scolarité et en équilibrant la proportion des prêts/bourses de façon à ce que les étudiants les plus démunis aient un niveau d'endettement qui ne décourage pas la poursuite d'études universitaires.

La révision des frais de scolarité aurait des conséquences importantes sur le fonctionnement de l'enseignement universitaire. L'étudiant se sentirait plus responsable de ses choix et il serait plus exigeant vis-à-vis l'enseignement qui lui serait donné. En contrepartie, les universités seraient stimulées à développer l'excellence afin d'attirer les étudiants.

En ce qui concerne le financement de l'éducation, ***le comité recommande***:

— la décentralisation du financement du fonctionnement des écoles primaires et secondaires par l'émission de bon d'étude aux parents qui pourront ainsi exercer un choix quant à l'institution publique ou privée d'enseignement que fréquenteront leurs enfants;

— le maintien de la gratuité dans les cégeps mais l'imposition de frais de scolarité lorsque la fréquentation du système collégial dépasse une limite de cinq semestres pour le secteur général et de sept semestres pour le secteur professionnel;

— l'introduction éventuelle du bon d'étude pour les étudiants de cégep;

— la révision des frais de scolarité des étudiants universitaires à un niveau représentant entre 20 % et 25 % du coût des études par discipline;

— la révision du système de prêts et bourses pour l'ajuster à la hausse des frais de scolarité et pour préserver l'accessibilité en termes de revenus.

2.2.4 L'administration des institutions d'enseignement

La première condition pour avoir un système d'éducation axé sur la qualité est de donner aux parents et aux étudiants le choix de l'institution et de mettre en place un système de financement qui le permette, tel qu'expliqué dans la section précédente. La deuxième condition est la décentralisation complète de l'administration des ressources humaines et matérielles, y compris la négociation des conventions collectives, afin de laisser aux commissions scolaires et aux cégeps le maximum de flexibilité pour adapter leur fonctionnement et leur organisation à leur situation particulière. Il faut d'ailleurs souligner que la décentralisation des décisions concernant les relations de travail sera à la longue avantageuse pour le personnel enseignant et non enseignant car elle permettra des ajustements et des aménagements beaucoup mieux adaptés à leurs différentes conditions.

Dans les cégeps avant de décentraliser complètement les décisions d'administration, le gouvernement devra modifier les conseils d'administration. Actuellement ils sont composés de 21 membres, ce qui est beaucoup trop élevé; plusieurs de ces membres représentent des groupes ayant un intérêt particulier dans les décisions du conseil, ce qui est contraire aux principes à la base des responsabilités dévolues à un conseil d'administration. Il conviendrait de réduire le nombre de membres de 21 à 8 et, à l'exception du directeur général, de nommer des personnes provenant de l'extérieur du collège mais intéressées par les problèmes d'éducation et de gestion. Le gouvernement nommerait quatre membres qui, avec le directeur général, en choisiraient trois autres par cooptation. Cette méthode de sélection permettrait d'accroître la cohésion et la solidarité entre les membres du conseil.

Le comité désire porter à l'attention du gouvernement le problème actuel de gestion qui lui semble le plus important: c'est celui de la charge de travail des enseignants et des professeurs dans tout le système d'éducation. Quel que soit le niveau d'enseignement, elle est inférieure au Québec à ce qu'on retrouve ailleurs au Canada et dans les autres pays industrialisés. Le comité est conscient que la détermination de la charge de travail actuel-

le a fait l'objet de négociations et que les arguments invoqués pour justifier cette charge très réduite ont trait à la qualité de l'enseignement. Nonobstant la rhétorique, le fait demeure que cette charge réduite impose un fardeau additionnel considérable pour le contribuable québécois sans que la qualité de l'enseignement au Québec ne soit supérieure à celle qu'on retrouve ailleurs.

Ainsi dans les commissions scolaires québécoises, la charge de l'enseignement est de 20 heures ½ au primaire et au secondaire alors qu'on évalue la charge correspondante en Ontario à 22 heures ½ au primaire et à 24 heures au secondaire. Le nombre de jours de classe est de 180 jours au Québec sur un total de 200 jours de présence à l'école et en Ontario, les chiffres correspondants sont de 185 sur 194. Au total, si on tient compte de tous les facteurs, la charge de travail de l'enseignant est de 15 à 20 % inférieure au Québec. Le coût de cet écart est de l'ordre de 300 millions $.

La situation est pire au niveau collégial. En effet les professeurs des collèges enseignent en moyenne 13 heures par semaine, y compris les cours qui sont répétés et sans avoir à superviser de recherches. Le comité est d'avis que la charge de travail des professeurs de collège s'apparente à celle des professeurs de niveau secondaire et qu'elle devrait en conséquence se rapprocher de 20 heures. L'économie potentielle pour le gouvernement serait de 30 millions $ pour chaque heure supplémentaire d'enseignement. Étant donné le coût de la sécurité d'emploi, initialement l'économie serait de 9,0 millions $.

Au niveau universitaire, on évalue en moyenne que la charge d'enseignement d'un professeur est de 2 cours de 45 heures par semestre ou de 4 cours par année pour un total de 180 heures. Bien que la majorité des autres universités canadiennes ne déterminent pas de charge explicites d'enseignement par professeur, celles qui le font ont une norme de 3 cours par semestre, ce qui est 50 % plus élevé que la charge implicite des universités québécoises. Dans les universités américaines, la charge peut atteindre quatre cours par semestre.

Il serait donc justifié de hausser la charge d'enseignement des professeurs d'université, en tenant compte de l'aspect répétitif de certains cours qu'ils dispensent. Le nombre de cours devrait passer de 4 à 6 par année, ce qui équivaudrait à faire passer les heures d'enseignement de 6 à 9 heures par semaine, ou de 180 à 270 heures par année. Dans l'hypothèse où un cours serait enseigné à plusieurs reprises, chaque répétition équivaudrait à la moitié d'un cours dans le calcul de la charge. L'économie potentielle pour le gouvernement dépendrait de l'impact que la mesure aurait sur les chargés de cours et sur les professeurs à plein temps. Elle pourrait être en moyenne de 45 millions $ pour chaque heure supplémentaire, ce qui ferait 135 millions $ si la charge passait de 6 à 9 heures par semaine.

Enfin, le comité désire soulever une dernière question concernant la gestion du réseau de l'éducation. Dans la mesure où il existe un ministère distinct de l'enseignement supérieur, l'existence du siège social de l'Université du Québec devrait être remise en question. Cette structure organisationnelle a été utile pour la mise sur pied des différentes constituantes. Maintenant qu'elles sont solidement établies, elles devraient devenir complètement autonomes et le siège social devrait être aboli.

En ce qui concerne l'administration des ressources dans le secteur de l'éducation, ***le comité recommande:***

— la décentralisation complète de la gestion des ressources humaines et matérielles, y compris la négociation des conventions collectives, au niveau de chaque commission scolaire et de chaque cégep;

— la réforme des conseils d'administration des cégeps, soit une réduction du nombre de membres de 21 à 8, dont quatre seraient nommés par le gouvernement en plus du directeur général et trois seraient choisis par cooptation;

— une hausse de la charge d'enseignement d'environ 15 % aux niveaux primaire et secondaire;

— un accroissement de la charge d'enseignement des professeurs des collèges pour qu'elle se rapproche de la charge actuelle d'enseignement des enseignants du niveau secondaire, soit 20 heures par semaine;

— la révision de la charge de travail des professeurs d'université pour la porter de 4 à 6 cours par année, ce qui la ferait passer en moyenne de 6 à 9 heures par semaine et de 180 à 270 heures par année;

— l'abolition du siège social de l'Université du Québec.

2.3 Le réseau de la santé et des services sociaux

2.3.1 Aperçu des programmes

Le coût du réseau de la santé et des services sociaux est estimé à 7 815 millions $ en 1986-1987 dont 382 millions $ pour les centres locaux de services communautaires, 5 492 millions $ pour le recouvrement de la santé (y compris l'assurance-maladie) et 1 824 millions $ pour les services sociaux. L'administration du réseau et les autres dépenses coûteront 117 millions $. Depuis 1981-1982, le coût de ce réseau a augmenté en moyenne de 6,7 % comparativement à 7,1 % pour les dépenses budgétaires totales.

Financement du réseau de la santé et des services sociaux, 1986-1987* (en millions $)

Centres locaux de services communautaires....	382
Recouvrement de la santé	
Régie de l'assurance-maladie	*1 686*
Centres hospitaliers de courte durée et psychiatriques	*3 806*
Sous-total	5 492
Services sociaux	
Centres de services sociaux.....	*271*
Centres d'accueil, d'hébergement et CH de longue durée	*970*
Centres de réadaptation	*583*
Sous-total	1 824
Administration	117
Total	**7 815**

* Excluant le coût des hausses de salaire

Les dépenses pour le recouvrement de la santé accaparent 70 % des budgets de ce secteur. Malgré que les déficits des hôpitaux aient été consolidés et refinancés en 1982-1983, à la fin de l'année financière 1985-1986 ils avaient de nouveau atteint un niveau élevé, estimé à 264 millions $, dont 150 millions $ imputables à la dernière année. Ce phénomène illustre la difficulté pour le gouvernement de contrôler les budgets des hôpitaux. Et il en est de même pour les dépenses d'assurance-maladie dont le taux de croissance aura été en 1985-1986 de 9,3 % alors que le PIB a augmenté de 7,5 % et l'inflation de 4,4 %.

Est-ce que cette croissance des coûts reflète un contrôle financier insuffisant ou est-elle la résultante d'un système dont le fonctionnement est lui-même incontrôlable ? Quand on connaît les paramètres du système, poser la question c'est en même temps y répondre. Il y a d'un côté une demande de soins qui n'est limitée par aucune contrainte financière et de l'autre côté un système de production de soins où les administrateurs ne contrôlent ni les revenus qui proviennent du gouvernement, ni les coûts qui sont fonction des décisions médicales et des paramètres des conventions collectives. L'administrateur d'hôpital ne gère pas ; il ne fait que réagir au milieu dont il a la charge.

La situation du système de santé au Québec doit toutefois être examinée en comparant avec ce qui se fait ailleurs. Il est probablement aussi efficace que le système des autres provinces et, dans les comparaisons internationales, le système canadien est considéré comme un de ceux qui a eu une bonne performance autant du point de vue de l'accessibilité des soins que du contrôle des ressources.

La gestion du système de soins de santé sera néanmoins la question budgétaire la plus épineuse à laquelle sera confronté le gouvernement au cours des prochaines années. On a choisi au Québec d'avoir un système public et de le financer entièrement par les revenus généraux du gouvernement ; on a choisi de rémunérer à l'acte les professionnels de la santé et d'avoir des établissements juridiquement autonomes à l'intérieur desquels la responsabilité de la gestion est diffuse et partagée ; on a choisi enfin d'accorder l'accessibilité des services sans imposer aucune contrainte. La croissance relativement rapide des dépenses de santé est devenue un problème structurel qui va persister étant donné le vieillissement de la population et l'utilisation de plus en plus répandue de nouvelles technologies qui accroissent continuellement le coût de la pratique médicale. Le comité est d'avis que des ajustements doivent être apportés, à la fois du côté de la demande de soins et du côté de l'offre de soins afin que le système de santé soit utilisé de la façon la plus efficace possible.

2.3.2 La demande de soins

Tel que mentionné, le système québécois de soins de santé est financé par les revenus généraux du gouvernement. La demande de soins s'exprime donc sans aucune considération de prix. D'ailleurs cette caractéristique de la demande n'est pas liée au seul fait que le système soit public puisque, dans les systèmes privés, les gens se protègent contre les risques de la maladie en participant à des régimes d'assurance qui induisent le même comportement.

Étant donné cette caractéristique de la demande, le problème est de savoir si elle entraîne une consommation superflue de soins. Et si c'était le cas, est-ce que l'imposition de contributions aux bénéficiaires de soins est de nature à éliminer cette consommation superflue ? La réponse à ces deux questions pose un dilemme. D'une part, des abus par certaines personnes sont clairement visibles mais on n'en connaît pas l'importance totale. D'autre part, les expériences faites pour imposer des contributions (en Saskatchewan et en Californie) montrent qu'elles ont peu d'impact sur la demande de soins à moins que les contributions soient élevées, ce qui remet alors en cause l'accessibilité aux soins pour les personnes démunies.

L'opportunité d'imposer une contribution reliée à la consommation de soins peut toutefois se justifier par les avantages d'avoir un système de financement dont les revenus augmenteraient au même rythme que la consommation des soins. Actuellement les soins de santé sont financés par les revenus généraux du gouvernement. Si une partie du financement de la santé provenait d'un revenu basé sur l'usage, il y aurait alors un meilleur équilibre dans la structure des revenus gouvernementaux.

Il y aurait plusieurs façon de percevoir une contribution pour les soins de santé et le comité en a examiné deux en particulier. Une première méthode serait de tarifer au

moment de chaque acte médical, soit à l'hôpital ou en clinique privée, tout en préservant l'accessibilité au système pour toutes les personnes dans le besoin. Cette méthode aurait le désavantage d'ouvrir la porte à la facturation supplémentaire et d'aller actuellement à l'encontre de la politique canadienne sur le financement des programmes établis dans le secteur de la santé.

Une deuxième façon serait de faire parvenir à tous les bénéficiaires des régimes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie, un état de compte donnant le coût des soins reçus au cours de l'année. La valeur des bénéfices reçus serait incorporée aux revenus déclarés pour l'impôt, jusqu'à un maximum entre 1 500 $ et 2 000 $. Il n'y a aucun doute que l'introduction de cette mesure qui rapporterait environ 270 millions $ constituerait une charge additionnelle pour les contributables québécois qui ont un fardeau fiscal déjà trop lourd. Pour que la mesure soit fiscalement neutre, les taux d'impôt sur le revenu des particuliers devraient être ajustés pour en diminuer le rendement d'un montant équivalent. Cette deuxième forme de contribution introduit aussi la transparence des coûts auprès des bénéficiaires. Mais comparativement au tarif à l'acte, elle aurait l'avantage de tenir compte de la capacité de payer des contribuables. Enfin elle préserverait une caractéristique éminemment importante du système actuel qui est de ne pas forcer les citoyens à s'endetter lorsque des traitements dispendieux sont requis ou encore lorsque la maladie est longue.

Pour le financement des soins de santé, ***le comité recommande***:

— l'envoi, à tous les bénéficiaires des régimes d'assurance-maladie et d'assurance-hospitalisation, d'un état de compte donnant le coût des soins reçus au cours de l'année;

— l'addition de la valeur des soins reçus au calcul du revenu imposable jusqu'à un maximum de 1 500 $ à 2 000 $;

— l'ajustement des taux d'impôt sur le revenu des particuliers afin que la contribution aux services de santé n'augmente pas le fardeau fiscal de l'ensemble des contribuables.

2.3.3 Les effectifs médicaux

Le coût du système de santé varie directement avec l'offre de services, c'est-à-dire le nombre de médecins et la capacité de l'équipement hospitalier et médical. Lorsque l'offre est augmentée, on observe une augmentation automatique de la demande et le phénomène est constaté dans tous les pays développés. Dans un système de soins complètement privé, cette caractéristique du fonctionnement du secteur de la santé n'est pas en soi un problème puisque l'usager du système doit payer la note. Si l'usager contribue à un système d'assurance pour partager les risques, déjà le problème du contrôle des coûts se pose et c'est ce qu'on constate aux États-Unis où on essaie d'implanter différents mécanismes pour diminuer les coûts d'assurance.

Dans un système de soins public comme au Québec, à défaut de pouvoir contrôler la demande, le contrôle de l'offre devient absolument essentiel pour un fonctionnement équilibré du secteur de la santé. L'évolution du nombre de médecins est le point de départ de ce contrôle puisqu'ils sont les responsables de la quantité et de la qualité des soins offerts; il faut donc déterminer le rythme d'évolution des effectifs médicaux en fonction des besoins. Actuellement le nombre de médecins augmente à un rythme de 2,7 % par année alors que la population n'augmente que de 0,6 %. D'après les services du ministère de la Santé et des Services sociaux, il y aurait un surplus d'environ 1 000 médecins actifs et ce surplus va continuer de croître au cours des prochaines années.

En même temps qu'il y a un surplus global, certaines spécialités (psychiatrie, anesthésie, radiologie) et certaines régions périphériques du Québec connaissent par contre des pénuries. La méthode d'évaluation des besoins d'effectifs médicaux est contestée par les fédérations de médecins, mais quoi qu'il en soit, le problème ne semble pas unique au Québec puisque d'autres provinces connaissent la même situation. Aux États-Unis, la plupart des prévisions situent le surplus de médecins à environ 70 000 en 1990 (Havard Business Review, mai-juin 1985).

C'est donc une situation que le gouvernement doit suivre de près car les coûts budgétaires d'un surplus ne sont pas négligeables. Au niveau actuellement estimé, les dépenses supplémentaires de la Régie de l'assurance-maladie seulement sont d'environ 120 millions $. Depuis quelques années, le gouvernement du Québec s'est donné une politique d'effectifs médicaux qui comporte deux volets: premièrement, le contingentement des entrées en première année d'étude de médecine et le contrôle du nombre de résidents dans les hôpitaux universitaires; et deuxièmement, un ensemble de mesures incitatives pour améliorer la répartition régionale des effectifs. Selon les prévisions, ce système de contingentement ne corrigera pas la situation de surplus qui continuera de croître et il n'a pas permis non plus de véritablement solutionner les problèmes de pénurie mentionnés. Le comité est donc d'avis que la politique de contingentement devrait être ajustée et que l'enseignement universitaire devrait être rationalisé pour réduire le rythme de croissance du nombre de médecins en tenant compte de l'ensemble des facteurs qui en déterminent l'offre.

La solution idéale est de limiter la participation des médecins au régime d'assurance-maladie selon les différents besoins. Cette solution contraignante serait cependant moins nécessaire si on pouvait faire une réforme structurelle de l'offre, c'est-à-dire procéder à une réorganisation de la pratique médicale qui inciterait les professionnels à choisir ce qui est efficace tant sur le plan médical que sur le plan des ressources utilisées. Cette question de la pratique médicale est fondamentale et elle est discutée à la section suivante du rapport.

Pour ce qui est de la rationalisation de l'enseignement universitaire de la médecine, il apparaît inévitable que le gouvernement doive fermer une faculté de médecine. Il devrait le faire en tenant compte de la répartition actuelle des étudiants par faculté et de leur accessibilité à un réseau d'hôpitaux pour supporter leur enseignement.

En ce qui concerne les effectifs médicaux et la pratique médicale, ***le comité recommande***:

— la révision de la politique de contingentement pour réduire le rythme de croissance du nombre de médecins en tenant compte de l'ensemble des facteurs qui favorisent actuellement l'accès à la pratique médicale;

— la rationalisation de l'enseignement universitaire de la médecine et la fermeture d'une faculté de médecine.

2.3.4 L'organisation des services de santé

De façon générale, la disponibilité des services hospitaliers au Québec est relativement satisfaisante. Il y a le problème des services d'urgence, particulièrement dans les grands centres urbains mais le gouvernement a récemment annoncé un plan de rationalisation devant corriger la situation. Ce plan a été bien accepté par le milieu. Le principal problème auquel restent confrontés les centres hospitaliers est celui de leur financement. En effet, tel que mentionné précédemment, la croissance des coûts de fonctionnement et la politique de financement suivie par le gouvernement ont amené la plupart d'entre eux à faire des déficits importants au cours des dernières années.

La solution à ces déficits n'est pas simple. Compte tenu de l'environnement dans lequel opèrent les centres hospitaliers, il ne servirait à rien au gouvernement de multiplier les contrôles budgétaires centralisés et normalisés. Les contrôles budgétaires sont bien sûr nécessaires mais ils ne peuvent résoudre les problèmes de fonctionnement interne auxquels sont confrontés les hôpitaux. À cet égard, plusieurs difficultés sont souvent mentionnées, telles les contraintes des conventions collectives, les méthodes de financement ou le manque de coordination entre les responsabilités des administrateurs et celles des médecins.

En ce qui concerne le premier point, il n'y a pas d'autre solution que de décentraliser la gestion du personnel et de donner à chaque centre hospitalier la responsabilité de négocier sa convention collective. Si cette décentralisation n'est pas effectuée, il est impossible d'adapter l'organisation du travail aux conditions spécifiques de chaque établissement et de donner la flexibilité aux administrateurs pour qu'ils soient innovateurs dans leurs décisions. Ici encore, la décentralisation ne peut se faire sans que la composition des conseils d'administration ne soit modifiée afin que leurs membres soient véritablement indépendants des intérêts internes de ceux qui sont associés aux centres hospitaliers.

Il faut également apporter certains ajustements au système de financement. Actuellement, tous les centres hospitaliers sont financés de la même façon, par la méthode du budget global. Cette méthode minimise les contrôles détaillés et elle est intéressante de ce point de vue. Mais le gouvernement devrait essayer de l'améliorer et tenter certaines innovations pour stimuler une meilleure gestion. La première mesure serait de laisser totalement aux établissements leurs surplus sans ajustement de leurs bases budgétaires, ce qui inciterait à mieux contrôler les dépenses puisque les économies leur seraient laissées. Le gouvernement devrait par ailleurs examiner la possibilité de remplacer, pour certains hôpitaux, la méthode du budget global par la méthode basée sur les diagnostics, comme l'administration américaine de Medicare a commencé à le faire.

Une autre approche serait de privatiser la gestion de quelques hôpitaux en confiant à une firme privée l'administration complète de toutes les fonctions de direction comme cela se fait surtout aux États-Unis. Par ailleurs, le gouvernement devrait insister pour que les hôpitaux utilisent de façon plus systématique la politique du « faire faire », c'est-à-dire en confiant à des firmes privées l'administration de certains services de soutien non médicaux. En ayant plus d'une façon de gérer et de financer les hôpitaux, on pourra mieux en évaluer les performances et ajuster en conséquence les méthodes et les pratiques administratives susceptibles d'accroître l'efficacité du système.

Quant à la question des pouvoirs et des responsabilités réciproques des médecins et des administrateurs, on ne peut y répondre sans remettre en cause la nature et l'organisation de la pratique médicale. On rejoint ici le problème mentionné à la section précédente concernant le contrôle de l'offre des services de santé. Ainsi, actuellement au Québec, les services des médecins sont offerts principalement en cabinet privé ou en consultation dans les milieux hospitaliers. Chaque acte médical est remboursé par le régime d'assurance-maladie. Cette forme d'organisation est basée sur le modèle traditionnel de la pratique privée individuelle.

Aux États-Unis, devant la croissance incontrôlée des coûts d'assurance-santé, les compagnies privées qui assument ces dépenses à titre d'employeur, ont eu à faire face depuis plusieurs années à une augmentation continuelle de leurs contributions ou de leurs primes d'assurance. Comme les dépenses de santé font directement partie de leurs coûts de production, elles ont recherché avec les compagnies d'assurance une méthode pour les diminuer et les contrôler. Une nouvelle forme d'organisation des services médicaux a été mise sur pied et il s'agit des H.M.O. (« health maintenance organization ») qwu'on pourrait traduire par « organisation de préservation de la santé », ou O.P.S.

Les O.P.S. sont des centres médicaux qui regroupent des médecins qui acceptent d'être rémunérés à salaire ou en participant aux bénéfices de l'organisation. Les gens qui le désirent peuvent s'inscrire à un centre, qui prend la responsabilité de s'occuper de leur santé sur la base d'un tarif forfaitaire. Le tarif est payé à l'organisation, qu'une personne ait été malade ou non. Si une personne est malade, elle est prise en charge par le centre, qui a tout intérêt à lui offrir un service efficace et de qualité.

La principale différence, en termes d'offre de services, vient du fait que les professionnels travaillant dans un O.P.S. sont intéressés à ce que leurs patients, lorsqu'ils sont hospitalisés, reçoivent le meilleur service; ceci change considérablement le « pattern » d'utilisation des services hospitaliers.

Le nombre de personnes inscrites dans les H.M.O. américains atteint 15 millions, et on a constaté des baisses importantes d'hospitalisation pouvant aller jusqu'à 40 % chez certains groupes. Plus de vingt centres semblables aux H.M.O. existent en Ontario. Ces centres de santé sont financés par le Régime d'assurance-maladie de l'Ontario selon un tarif mensuel qui varie avec l'âge et le sexe des personnes inscrites. Quand un centre réussit à éviter l'hospitalisation de ses patients, le régime d'assurance-maladie lui remet une partie des sommes économisées. On a constaté que les taux d'hospitalisation ont diminué de 12 à 25 % parmi les gens inscrits et que les centres, avec les mêmes ressources, parvenaient à offrir des services supplémentaires à ceux qui étaient couverts par le régime public.

Ce qui est intéressant, c'est qu'un centre hospitalier peut être intégré à un centre médical de façon à pouvoir offrir une gamme plus complète de services. En permettant la création d'O.P.S. au Québec, le gouvernement se donnerait un moyen additionnel de privatiser des hôpitaux de taille petite ou moyenne.

Le succès des organisations de préservation de la santé ne se mesure pas uniquement en termes financiers. La formule incite à un mode de pratique qui favorise la promotion de la médecine préventive et qui se traduit par l'amélioration de la qualité de vie. Dans toute société, les services médicaux sont le reflet de la solidarité qui unit les membres les uns aux autres et, de ce point de vue, le comité est d'avis que les O.P.S. constituent une forme d'organisation qui réconcilie la complexité de plus en plus grande de la médecine moderne avec la nécessité d'offrir à la population des services de qualité, accessibles et conformes aux besoins.

En ce qui concerne l'organisation des services de santé, ***le comité recommande***:

— la décentralisation complète de la gestion auprès des établissements, y compris la détermination des conditions de travail et la négociation des conventions collectives;
— la non-récupération des surplus, sans ajustement des bases budgétaires;
— l'analyse de la méthode budgétaire basée sur les diagnostics;
— la possibilité de confier à des firmes externes la gestion complète d'hôpitaux;
— la privatisation des centres hospitaliers de taille petite ou moyenne;
— l'utilisation plus poussée de la politique du « faire faire » en confiant par contrat à des firmes privées la gestion de services de soutien;
— la création de nouveaux centres médicaux, appelés organisations de préservation de la santé (O.P.S.), semblables à la formule américaine des H.M.O., et leur financement par la Régie de l'assurance-maladie du Québec avec laquelle ils signeraient un contrat.

2.3.5 Les services sociaux

Par rapport au réseau des établissement de santé, on peut dire que le réseau des services sociaux est globalement plus facile à contrôler car la pression de la demande ne se fait pas sentir de façon aussi directe et urgente que pour les soins de santé. Le secteur comprend quatre types d'établissements, à savoir les centres de services sociaux, les centres d'accueil d'hébergement, les centres d'accueil de réadaptation et les centres hospitaliers de soins de longue durée. Pour les fins du présent rapport, on y a ajouté les centres locaux de services communautaires (C.L.S.C.).

Les centres de services sociaux sont les établissements qui offrent ou organisent les services aux personnes faisant face à des besoins sociaux de protection ou de réadaptation. Ces centres sont bien structurés et ils offrent des services qui semblent assez bien répondre à la demande. Le comité n'a donc pas de questions spéciales à soulever sur ces centres, de même que sur les différents centres d'accueil et les centres hospitaliers de longue durée. On retrouve dans ces secteurs un nombre relativement important d'établissements privés (notamment 60 centres d'accueil sur un total de 236) et cette formule mixte d'établissements privés et publics devrait être maintenue dans les développements futurs de services.

Avec le vieillissement de la population au cours des prochaines années, les besoins les plus prioritaires dans le secteur des affaires sociales seront ceux des personnes âgées. À cet égard, le gouvernement devrait prendre une approche très souple dans le développement des services et la priorité devrait être accordée au développement des services à domicile afin d'offrir une alternative à l'hébergement en centre d'accueil pour permettre aux personnes qui le souhaitent de demeurer dans leur milieu. Il y aurait lieu également de concevoir un nouveau type de maison d'hébergement pour les personnes âgées dont l'autonomie est réduite, qui ne devraient pas aller en centre d'accueil normal mais qui, par ailleurs, ne sont pas assez malades pour être prises en charge par un centre hospitalier pour malades chroniques. Le gouvernement devrait mandater la Société d'habitation du Québec pour qu'elle modifie ses programmes en conséquence et qu'elle s'associe financièrement aux municipalités qui désirent offrir un tel service sur leur territoire.

Il reste à examiner une dernière catégorie d'établissements, à savoir le réseau des centres locaux de services communautaires (C.L.S.C.). Ce réseau a été conçu au tout début sans lui définir une fonction précise et complémentaire par rapport aux autres établissements. On espérait que les populations locales définiraient leurs services en fonction de leurs besoins. Expérimentale au début, la formule a été étendue à tout le territoire, tout en confiant aux C.L.S.C. des responsabilités supplémentaires. Du point de vue de l'utilisation optimale des ressources, le comité est d'avis que le gouvernement devrait sérieusement remettre en question le réseau des C.L.S.C.

Cette remise en question devrait tout d'abord prendre en considération la localisation des centres en distinguant ceux qui opèrent en milieu rural et ceux qui opèrent en milieu urbain. En milieu rural, où il n'y a habituellement pas d'autres établissements offrant les services de santé et les services sociaux de première ligne, les C.L.S.C. devraient être maintenus et certaines de leurs fonctions réévaluées.

Dans les milieux urbains, où on trouve une offre de services plus développée, les C.L.S.C. ne devraient plus offrir les services de soins de santé qui sont dispensés par les cliniques privées ou externes des centres hospitaliers. Les C.L.S.C. urbains pourraient toutefois continuer d'offrir les services en milieu scolaire, les services à domicile et les services de santé maternelle et infantile. Compte tenu de la nature des services, plutôt que de maintenir une structure corporative indépendante avec conseil d'administration, les C.L.S.C. pourraient être confiés aux municipalités qui devraient recevoir en contrepartie une compensation financière sous forme de revenus autonomes.

En ce qui concerne l'organisation des services sociaux, ***le comité recommande:***

— le développement des services à domicile et la création d'un nouveau type de maison d'hébergement pour les personnes âgées qui sont en perte d'autonomie et dont les besoins ne peuvent être satisfaits adéquatement par les établissements actuels;
— la réforme des centres locaux de services communautaires afin d'éliminer la duplication des services de santé en milieu urbain;
— la possibilité de transférer aux municipalités la responsabilité des centres locaux de services communautaires, avec compensation sous forme de revenus autonomes.

2.3.6 Les conseils d'administration des établissements et les conseils régionaux de santé et de services sociaux

Les conseils d'administration des centres de santé ou de services sociaux sont tous composés de la même façon, soit environ 13 membres, dont deux personnes nommées par le ministre, des représentants des autres centres auxquels le centre est affilié, des représentants des bénéficiaires, des représentants de la profession médicale et des représentants des autres employés. Ces conseils sont formés d'un trop grand nombre de membres et ils ne devraient pas comprendre de personnes qui sont associées à l'établissement.

Les conseils d'administration devraient être composés au maximum de huit personnes pour les centres importants et de cinq personnes pour les centres plus petits. En plus du directeur général, deux ou quatre personnes, selon le cas, pourraient être nommées par le ministre et les autres seraient choisies par cooptation. Tous les membres qui ne sont pas nommés d'office devraient venir de l'extérieur de l'établissement afin de ne pas être en conflit d'intérêt. Ils devraient être intéressés par la nature des services offerts par le centre et par les défis de gestion qui y sont reliés.

Quant aux conseils régionaux de santé et de services sociaux (C.R.S.S.S.), leur statut et leur rôle apparaissent très ambigus. Étant donné leur autonomie et la composition de leurs conseils d'administration, ils représentent davantage les intérêts régionaux des établissements que les intérêts mêmes du ministère. Cela n'a pas empêché par ailleurs le ministre de leur déléguer certaines responsabilités exécutives qui normalement relèveraient de bureaux régionaux. Sur le plan administratif, les C.R.S.S.S. ne répondent pas aux attentes et, de toute façon, quand les problèmes sont importants, ils remontent au ministère et au ministre. Il est inutile de poursuivre l'expérience et on devrait abolir les C.R.S.S.S. Dans les endroits où les conseils régionaux avaient organisé des regroupements de services pour les établissements, tels les services d'achats en commun, ces regroupements devraient continuer, mais selon un mécanisme que les établissements devraient définir eux-mêmes.

En ce qui concerne les conseils d'administration des établissements de santé et de services sociaux et les C.R.S.S.S., ***le comité recommande:***

— la réforme des conseils d'administration afin de diminuer le nombre de membres et de nommer des personnes extérieures à l'établissement (à l'exception du directeur général);

— l'abolition des C.R.S.S.S.

3. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

3.1 Aperçu des programmes

Les crédits prévus en 1986-1987 pour le développement économique totalisent 2 981 millions $ dont 1 212 millions $ pour les industries primaires, 362 millions $ pour les industries secondaires, 1 300 millions $ pour le transport et 107 millions $ pour le secteur des services. Depuis 1981-1982, le taux moyen de croissance des dépenses a été de 7,5 % comparativement à 7,0 % pour les dépenses budgétaires totales.

À l'intérieur de ces crédits, le gouvernement prévoit dépenser plus de 100 millions $ pour les sociétés d'État et leurs filiales oeuvrant dans le développement économique. À cela s'ajoutent des placements en capital-actions pour un montant de 87 millions $. Au total, depuis dix ans, le gouvernement aura déboursé pour les sociétés d'État 1,5 milliard $ uniquement en capital-actions et mises de fonds. À la suite de la révision actuellement en cours de leur statut, le gouvernement prévoit récupérer 111 millions $ en 1986-1987 de ses placements antérieurs et, à moyen terme, diminuer, si ce n'est éliminer, cette catégorie d'engagements financiers.

Crédits pour le développement économique, 1986-1987 (en millions $)

Ressources naturelles et industries primaires	
Agriculture	*476*
Forêts	*271*
Eaux	*299*
Autres	*166*
Sous-total	1 212
Industries secondaires	362
Services	107
Transport	1 300
Total	**2 981**

Pour ce qui est plus précisément des programmes visant à promouvoir le développement économique, ils sont essentiellement de deux sortes. Il y a ceux d'une part qui visent à doter l'économie des infrastructures de base dans le domaine des ressources, du transport, des communications ou qui offrent des services techniques, pour répondre aux besoins des entreprises dans le domaine de l'information, de la recherche ou de la technologie. Ces activités relèvent du rôle traditionnel de l'État.

Il y a d'autre part les programmes spécifiques d'aide à l'entreprise qui ont pour but d'influencer directement les décisions de production ou d'investissement.

Ce sont ces derniers programmes qui ont connu récemment la croissance la plus rapide. Ainsi en 1981-1982, les dépenses de transfert aux entreprises étaient de 398 millions $. En 1985-1986 les crédits budgétés avaient doublé pour atteindre 785 millions $. Bien qu'ils aient diminué à 673 millions $ en 1986-1987, le comité est d'avis que le gouvernement doit revoir en profondeur sa politique d'aide aux entreprises, que ce soit à l'égard des

entreprises agricoles, des PME ou des grandes entreprises. Cette révision doit procéder du principe que le développement économique se fait de façon beaucoup plus saine et solide lorsqu'il s'appuie sur les forces du marché et que l'État y contribue de façon plus durable lorsqu'il crée les conditions et un environnement favorables au développement et à la croissance de l'entreprise.

3.2 Les entreprises agricoles

Le budget du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation sera de 514 millions $ en 1986-1987 dont 484 millions $ pour le secteur agricole et 30 millions $ pour les pêcheries. Ce budget représente environ 30 % de la valeur de la production intérieure brute du secteur agricole, ce qui est très élevé par rapport à nos concurrents des autres provinces.

En fait, depuis plusieurs années, la politique agricole québécoise a visé à accroître graduellement le degré d'auto-suffisance du secteur sans se préoccuper véritablement du coût et de la rentabilité des programmes d'aide. En 1983-1984, sur une base comparable, le Québec a déboursé 270 millions $ de plus que l'Ontario, qui a une production agricole de 75 % supérieure à celle du Québec. La plus grande partie de cet écart provient du fait que dans le domaine du crédit et de l'assurance agricoles, le Québec a créé ses propres programmes alors que les agriculteurs de l'Ontario profitent des programmes fédéraux.

Non seulement la politique agricole québécoise est coûteuse financièrement, mais elle forcera inévitablement les autres provinces à réagir et à prendre des mesures pour protéger leurs producteurs. Le comité est donc d'avis que le gouvernement devrait réviser les objectifs de sa politique agricole pour tenir compte à la fois des besoins des agriculteurs québécois et de ce qui se fait ailleurs. De façon plus spécifique, le gouvernement devrait rationaliser les dizaines de différentes formes d'intervention actuellement en vigueur pour soutenir la production agricole. L'aide devrait porter uniquement sur les investissements dans les produits où le Québec a une chance à moyen terme de soutenir la concurrence.

Dans le domaine du financement et de l'assurance agricoles, le gouvernement devrait viser deux objectifs. Il y aurait lieu d'une part d'essayer de profiter le plus possible des programmes fédéraux, notamment celui du régime de stabilisation des prix où le gouvernement fédéral offre un régime tripartite. D'autre part, s'il était jugé nécessaire de continuer à avoir un système québécois de crédit agricole pour répondre aux besoins plus spécifiques des agriculteurs du Québec, le système actuel devrait quand même être révisé pour en diminuer le coût, en réduisant le niveau des subventions, qui devraient normalement transiter plutôt par les programmes d'aide à la production. Au total, l'aide au secteur agricole devrait être comparable à celle qui existe ailleurs dans les autres provinces, compte tenu bien entendu de la spécificité de nos productions.

3.3 Les entreprises industrielles

En 1986-1987, l'aide directe aux entreprises privées non agricoles totalisera environ 400 millions $ dont 352 millions $ dans les ministères à vocation économique. Les objectifs de ces programmes sont très diversifiés et ils peuvent permettre au gouvernement d'intervenir dans presque tous les projets ou secteurs industriels. Ils se résument ainsi :

— transformer la structure industrielle du Québec et favoriser la création d'emplois ;
— aider au financement des entreprises et les soutenir ;
— stimuler les exportations ;
— encourager la recherche et le développement technologique.

L'examen des différents programmes nous amène à conclure que le gouvernement est allé beaucoup trop loin et que leur efficacité peut sérieusement être mise en doute. Ils ont été mis en place à un moment où de façon générale au Québec, on doutait de la capacité du secteur privé de pouvoir relever le défi de la croissance et du développement économiques. Les entreprises québécoises sont en train de faire la preuve qu'elles sont capables de relever ce défi. De plus, force est de reconnaître que nous sommes sortis de la dernière récession et que la performance du Québec se compare avantageusement à celle des autres régions nord-américaines. Dans un tel contexte, l'intervention gouvernementale doit être complètement révisée.

3.3.1 L'aide à la PME

Les programmes d'aide à l'entreprise s'adressent principalement aux PME et la majorité d'entre eux sont administrés par la SDI (Société de développement industriel) et la SODICC (Société de développement des industries culturelles et de communications) pour les entreprises à capital-actions et par la SDC (Société de développement coopératif) pour les entreprises coopératives. Dans son premier rapport, le comité a recommandé que la SODICC et la SDC soient abolies et intégrées à la SDI.

La SDI administrait jusqu'à récemment plus de 15 formes de subventions qui lui occasionneront des déboursés de plus de 88 millions $ en 1986-1987. Au cours des cinq dernières années, les subventions totales qu'elle a accordées ont été de 317 millions $. Les programmes offrent de l'aide non seulement sous forme de subventions, mais aussi sous forme de prêts, de garanties de prêts et de prises de participation dans le capital-actions. Chacune de ces formes d'aide est critiquable. Ainsi en ce qui concerne les subventions, elles introduisent des distorsions en aidant des entreprises dont la rentabilité est marginale au détriment de celles qui sont dynamiques ; si elles sont disponibles pour toutes les entreprises d'un secteur, elles conduisent à une sur-capacité ou encore elles encouragent le développement de secteurs non concurrentiels.

Lorsque la SDI intervient sous forme de prêts ou de garanties de prêts, comme prêteur de dernier ressort, elle facilite à court terme le financement des entreprises. Les programmes spéciaux créés durant la période de flambée des taux d'intérêts ont été très utiles car ils ont permis à des entreprises de passer à travers la crise et de poursuivre leurs opérations et leur croissance. Ces programmes, mis en place pour des circonstances particulières, devraient venir à échéance maintenant que la conjoncture économique est améliorée. Dans une situation normale, l'aide sous forme de prêts et de garanties de prêts ne répond pas au véritable problème de finan-

cement de la majorité des PME en croissance. Comme le constatait la Commission québécoise sur la capitalisation des entreprises, elles ont généralement un niveau d'endettement trop élevé et elles ont besoin d'accroître leur capitalisation. Les prêts n'améliorent donc pas leurs structures de capital.

Pour répondre aux besoins d'avoir-propre des PME, il faut distinguer d'une part entre les entreprises moyennes qui sont déjà établies et qui se sont donné une structure de gestion et d'autre part les petites entreprises en démarrage qui ont à la fois un problème financier et un problème de ressources humaines. En ce qui concerne les entreprises moyennes, la Caisse de dépôt et de placement et les institutions financières similaires s'y intéressent en prenant des prises de participation dans celles qui semblent avoir un potentiel intéressant de croissance. Mais, pour accroître l'équité dans les petites et moyennes entreprises de haute technicité, le gouvernement devrait s'en remettre aux institutions de capital de risque qui ont développé une expertise à la fois comme conseillers financiers et comme conseillers en gestion. Le rapport de la Commission sur la capitalisation des entreprises a recommandé diverses mesures qui auraient pour effet d'accroître le réseau de telles institutions au Québec.

En ce qui concerne le financement des autres PME, il est pratiquement impossible pour les institutions financières de s'en occuper car la démarche est différente: ces dernières exigent une implication directe dans leurs affaires et les coûts associés à la gestion de tels placements sont trop onéreux compte tenu de l'ampleur des mises de fonds. Pour répondre à leurs besoins, il faut faciliter les appels de fonds propres auprès des investisseurs privés via des « sociétés de placement dans l'entreprise québécoise » connues sous l'abréviation de SPEQ. La création de ces sociétés de placement est permise depuis 1985 et elles donnent aux investisseurs un avantage fiscal similaire à celui du régime d'épargne-actions REA. Cette mesure va aider à canaliser l'épargne privée vers le financement de la petite ou moyenne entreprise.

Lorsqu'une PME devient publique, c'est le REA qui prend la relève. Depuis qu'il a été instauré, le régime a eu un impact important à deux points de vue. D'une part, il a amené les Québécois à acheter des titres sur le marché, développant ainsi une habitude de placements dans le capital-actions des entreprises. Il a d'autre part permis de mettre en place au Québec une structure de services pour l'émission publique de titres d'entreprises dont le montant était auparavant considéré comme étant trop faible pour qu'une émission soit rentable. Le comité est d'avis que le gouvernement doit maintenir le REA mais qu'il ne doit pas par ailleurs mettre trop de règles quant à l'admissibilité des placements. Les ajustements qui ont été introduits récemment à l'égard des grandes entreprises vont permettre de réduire le coût du régime sans pour autant fausser de façon indue l'allocation du capital. Au-delà de ces ajustements, le gouvernement doit laisser les investisseurs faire leurs choix en fonction de leur appréciation du potentiel des entreprises.

Comme suite au rapport de la Commission sur la capitalisation des entreprises dont les recommandations visaient à accroître les sources de financement de la PME en capital-actions, la SDI a commencé à revoir ses programmes traditionnels de subventions et de prêts et elle a mis sur pied un nouveau programme offrant ce qu'elle appelle des prêts de capitalisation. Or, ce concept est très ambigu du point de vue du financement car un prêt demeure un prêt s'il est remboursable et ceci montre la difficulté pour le gouvernement de s'immiscer dans le marché du capital de risque. Le comité en est arrivé à la conclusion que les programmes d'aide administrés par la SDI devraient simplement être abolis et que le gouvernement devrait s'interroger sur le rôle futur de la SDI compte tenu du fait que la Banque fédérale de développement peut jouer un rôle de prêteur de dernier ressort.

3.3.2 L'aide à la grande entreprise

L'aide à la grande entreprise industrielle se fait de façon plus ponctuelle et spécifique que l'aide à la PME. Dans le budget 1986-1987, elle devrait approcher 216 millions $ dont 90 millions $ iront toutefois au secteur des sociétés d'État. Au cours des dernières années, l'intervention gouvernementale la plus importante s'est faite dans l'industrie des pâtes et papier pour la modernisation des usines et ce programme est maintenant rendu à terme.

L'aide aux grandes entreprises pose un problème difficile à tout gouvernement car leurs décisions d'investir, de se moderniser ou de fermer sont généralement prises dans un contexte de concurrence interprovinciale ou internationale où plusieurs projets sont mis en balance. Les avantages comparatifs intrinsèques du Québec se retrouvent essentiellement dans le domaine des ressources et principalement de l'hydro-électricité. Dans les autres secteurs, les facteurs de localisation favorisant le Québec sont plus incertains et les entreprises essaient de se faire compenser les désavantages réels ou perçus, par des subventions ou par d'autres formes d'aide financière.

Comme dans le cas de la PME, le gouvernement doit concentrer ses efforts afin de créer un environnement fiscal et financier favorable à l'investissement des grandes entreprises. Si cet environnement est correct, il ne devrait pas en principe y avoir de subvention directe à l'implantation d'entreprises.

Il est assez facile sur le plan politique et social de faire valoir des arguments pour justifier l'intervention gouvernementale dans tel projet particulier d'investissement, surtout lorsque la création d'emplois a un impact régional important. Mais la croissance économique à long terme du Québec ne peut reposer sur ces arguments: ce sont des interventions coûteuses sur le plan budgétaire et, dès que les interventions se multiplient, les entreprises n'osent plus prendre leurs décisions d'investissement sans faire une demande d'aide gouvernementale et, si possible, à plus d'un gouvernement. Le gouvernement du Québec ne pourra pas éviter d'offrir dans certains cas des avantages financiers pour faciliter la réalisation d'investissements importants qui peuvent avoir des effets moteurs et structurants. Il doit toutefois éviter de se placer dans une situation de demande, pour ne pas affaiblir son pouvoir de négociation. Cette aide devra donc toujours être considérée comme exceptionnelle et, dans certains cas, il faudra accepter que certains investissements puissent ne pas venir au Québec.

En résumé, pour le développement économique et l'aide aux entreprises, ***le comité recommande:***

— la révision en profondeur des programmes d'aide à l'entreprise, en considérant que le développement économique doit s'appuyer sur les forces du marché, et que l'État y contribue de façon plus durable lorsqu'il crée des conditions et un environnement favorables au développement et à la croissance de l'entreprise;

— la révision des objectifs de la politique agricole afin de favoriser les investissements dans les produits où le Québec a une chance à long terme de soutenir la concurrence;

— la rationalisation des différentes formes d'aide à la production agricole afin de tenir compte à la fois des besoins des agriculteurs et de ce qui se fait ailleurs au Canada;

— l'abolition de tous les programmes d'aide administrés par la SDI et la révision de son rôle comme intervenant gouvernemental auprès des entreprises;

— le maintien des SPEQ (sociétés de placement dans l'entreprise québécoise) et du REA (régime d'épargne-actions);

— l'abolition des subventions directes pour l'implantation et les investissements des grandes entreprises, sauf de façon exceptionnelle lorsque les effets sont moteurs pour la croissance économique et que les investissements s'inscrivent dans une perspective de concurrence interprovinciale et internationale.

4. LA MAIN-D'OEUVRE ET LA SÉCURITÉ DU REVENU

4.1 Aperçu des programmes

Les programmes de main-d'oeuvre et de sécurité du revenu coûteront 2 873 millions $ en 1986-1987. Depuis 1981-1982, ils ont eu un taux de croissance relativement rapide, soit 13 % comparativement à 7 % pour l'ensemble des dépenses. Cette hausse s'explique par la croissance de la clientèle de l'aide sociale et le développement, au cours des deux dernières années, des programmes d'emploi et de formation professionnelle. Par ailleurs, ceci ne comprend pas les opérations financières de la Régie des rentes du Québec et de la Commission de la santé et de la sécurité du travail, qui ne sont pas incluses dans le budget du gouvernement, mais qui néanmoins sont aux frais de la société.

Crédits pour la main-d'oeuvre et la sécurité du revenu, 1986-1987 (en millions $)

Formation professionnelle de la main-d'oeuvre	140
Protection et développement de l'emploi	125
Prestations d'aide sociale et assistance maladie	2 336
Autres programmes de sécurité du revenu	272
Total	**2 873**

Actuellement, le gouvernement du Québec négocie avec le gouvernement fédéral de nouvelles ententes sur la formation professionnelle et l'emploi, et le comité n'était pas en mesure d'examiner tous les enjeux de cette négociation. Il lui a semblé préférable de se pencher sur deux questions tout aussi prioritaires, à savoir le problème de la santé et de la sécurité du travail et celui de l'aide sociale.

4.2 La santé et la sécurité du travail

La mise en application de la nouvelle Loi sur la santé et la sécurité du travail et la création de la Commission du même nom ont suscité depuis 1979 beaucoup d'insatisfaction, surtout du côté des employeurs qui doivent en supporter les coûts directs et indirects. En 1984, les dépenses totales de la Commission qui administre la loi ont été de 1 093 millions $, en hausse de 12,9 % par rapport à l'année précédente. Cette croissance rapide des dépenses s'est traduite par un déficit d'opération appréciable de 174 millions $.

Plusieurs raisons sont invoquées pour justifier l'insatisfaction envers le régime actuel; les plus importantes peuvent être résumées ainsi:

— la structure de représentation paritaire et l'organisation interne de la Commission donnent trop de pouvoir au président et directeur général ainsi qu'aux directeurs régionaux;

— la Commission est juge et partie dans tous ses domaines d'intervention (sauf la procédure de révision);

— la législation et la réglementation encouragent les abus du système;

— l'absentéisme au travail est élevé et les indemnités versées n'incitent pas au retour au travail;

— les objectifs poursuivis en matière de prévention et d'inspection sont trop vastes et s'adaptent souvent mal à la situation spécifique des entreprises;

— la forme de financement du régime donne en définitive à la Commission un pouvoir de taxation qui échappe au gouvernement;

— le niveau de capitalisation exigé au Québec pour le régime de rentes de réparation est beaucoup plus élevé qu'en Ontario, ce qui accroît les charges d'entreprise.

Le contenu de la Loi sur la santé et la sécurité du travail et la façon dont elle est appliquée par la Commission donnent lieu à une forme de gestion dite par « croisade », c'est-à-dire une gestion qui se fixe un objectif noble mais qui ne semble plus s'interroger sur le réalisme des moyens qu'elle choisit. On suppose au point de départ que les parties sont indifférentes à la sécurité des travailleurs et on impose ensuite des mécanismes dirigistes qui sont les mêmes dans les mines ou dans les bureaux des entreprises et du gouvernement. Le système a été conçu et il est géré comme si les coûts unitaires n'avaient aucune importance. Le comité est donc d'avis qu'il faut complètement réviser l'orientation et la législation sur la santé et la sécurité du travail.

Pour réviser la loi, le gouvernement devrait distinguer trois sphères de responsabilité distinctes à savoir la réglementation, l'inspection et l'assurance. En ce qui concerne tout d'abord la responsabilité de la réglementation déterminant les normes de sécurité du travail, elle devrait être évidemment sujette à l'approbation du gouvernement afin qu'il s'assure qu'elle est suffisante pour la protection des travailleurs et qu'elle n'est pas abusive pour les entreprises. Par contre, pour ce qui est de l'inspection, comme c'est un mandat précis et de nature technique, la responsabilité devrait en être dévolue à un organisme public relevant du gouvernement.

La responsabilité de l'assurance et du financement des rentes de réparation devrait relever des employeurs. L'assurance serait obligatoire. Toutefois les employeurs seraient libres de s'assurer auprès d'une compagnie d'assurance, d'une mutuelle ou même auprès d'une société d'État distincte dont le mandat serait d'offrir un service alternatif d'assurance aux entreprises qui désireraient transiger avec le gouvernement. Tout comme dans le cas des régimes supplémentaires de rentes, l'employeur aurait à respecter des règles précises de couverture et de financement sujettes à une vérification de la part de la Régie des rentes du Québec.

Cette révision de la législation sur la santé et la sécurité du travail ne règlera pas le problème de manque d'harmonisation des niveaux de capitalisation entre le régime du Québec et celui de l'Ontario. Cette question ne pourra être résolue que par négociation entre les deux provinces.

Pour la santé et la sécurité du travail, ***le comité recommande:***

— la réforme en profondeur du régime actuel, en distinguant trois sphères de responsabilité à savoir la réglementation, l'inspection et l'assurance;

— l'adoption par le Gouvernement des normes de santé et de sécurité du travail;

— la création d'un organisme d'inspection dont la responsabilité serait de vérifier le respect des normes fixées par le gouvernement;

— l'obligation pour les employeurs de participer à un régime d'indemnités et de rentes de réparation auprès d'une société privée d'assurance ou d'une société gouvernementale offrant le même service;

— la négociation avec le gouvernement de l'Ontario d'une entente d'harmonisation sur les niveaux de capitalisation des régimes de réparation.

4.3 L'aide sociale

Au cours des cinq dernières années, le rythme de croissance des dépenses de l'aide sociale a été en moyenne de 12,7 %, le nombre de bénéficiaires augmentant quant à lui de 6,4 %. On estime aujourd'hui qu'environ un Québécois sur dix dépend de l'aide sociale comme source de revenus.

Plus des deux tiers des bénéficiaires d'aide sociale sont des personnes aptes au travail. Comme il a été démontré dans le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers, ces personnes sont défavorisées à deux titres dans le régime actuel. Tout d'abord, le programme d'aide sociale ne permet pas de corriger les causes fondamentales de leur chômage, à savoir la faible scolarisation, la faible spécialisation et le manque d'expérience sur le marché du travail. Deuxièmement, au cours des années, différents programmes d'aide se sont ajoutés les uns aux autres sans intégration entre eux ou sans intégration avec le régime fiscal, avec le résultat que si un bénéficiaire de l'aide sociale retourne sur le marché du travail, il sera probablement soumis à un taux implicite de taxation qui sera aussi élevé, sinon plus, que celui des hauts revenus. Le régime actuel élimine donc toute incitation au travail. Si on désire que le programme d'aide sociale coûte moins cher, il ne faut pas décourager les bénéficiaires de retourner sur le marché de l'emploi.

Face à cette situation, le Livre blanc a proposé l'orientation suivante pour les programmes de sécurité du revenu. Pour les personnes aptes au travail, le gouvernement devrait créer un programme de garantie de revenu qui intégrerait tous les programmes actuels de transfert (l'aide sociale, le supplément au revenu de travail, les subventions pour la garde d'enfants, les crédits de taxe, etc.). Le niveau de revenu serait fixé pour tenir compte du coût pour satisfaire les besoins essentiels et l'admissibilité au programme s'étendrait non seulement aux personnes sans emploi mais également aux travailleurs à faible revenu pour les inciter à demeurer sur le marché du travail.

Les paramètres financiers du programme de garantie du revenu devraient être parfaitement intégrés à ceux du régime de taxation afin qu'il y ait équivalence dans les taux de récupération et d'imposition.

Pour la sécurité du revenu, ***le comité recommande*** donc au gouvernement d'adopter l'orientation proposée dans le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers à savoir :

- la création d'un programme de garantie de revenu pour les personnes aptes au travail ;
- l'admissibilité au programme de garantie de revenu, des travailleurs à faible revenu afin de les inciter à demeurer sur le marché du travail ;
- l'intégration parfaite des paramètres financiers du programme de garantie de revenu avec ceux du régime de taxation.

5. LA GESTION GOUVERNEMENTALE ET LA FONCTION PUBLIQUE

En 1960, le gouvernement employait directement environ 30 000 personnes et ce chiffre est maintenant près de 70 000 si on inclut le personnel occasionnel. Cette croissance importante s'explique évidemment par le développement des programmes et des services publics. Comme suite aux premières mesures de compressions, le personnel régulier a commencé à décroître en 1983-1984 ; il en sera de même pour le personnel occasionnel en 1986-1987 puisque l'enveloppe des traitements a été diminuée de plus de 10 %.

Si la fonction publique est habituellement jugée professionnellement aussi compétente au Québec qu'ailleurs, il n'est pas possible cependant de la juger globalement en termes d'efficacité et de performance. Ceci ne peut se faire qu'aux niveaux opérationnels des programmes et des services où on peut mettre en relation les ressources utilisées avec le travail accompli et comparer le rendement avec des services similaires à l'extérieur du gouvernement.

Néanmoins, quelques indices portent à croire que son efficacité pourrait être améliorée. Ainsi dans les études qui ont été faites pour comparer les dépenses budgétaires du Québec et de l'Ontario, il semble que, de façon systématique, les dépenses d'administration au Québec soient plus élevées, que ce soit au niveau des institutions, des organismes centraux ou des ministères et des régies. Le Québec dépense de 4 à 5 milliards $ de plus qu'en Ontario et il serait surprenant que la fonction publique ne soit pas elle aussi responsable de cet écart. Le comité est d'avis que le gouvernement devrait obliger les ministères et les organismes, au cours de la prochaine année, à faire l'analyse détaillée des coûts de leurs services administratifs, en se comparant entre eux et aux organismes extérieurs.

Le dégraissement de l'appareil devrait d'ailleurs commencer aux plus hauts niveaux. Il y a présentement 46 administrateurs de rang de sous-ministre alors qu'il n'y a que 23 ministères. Il y a également 120 sous-ministres adjoints et 340 titulaires considérés de niveau de directeur général pour administrer 174 programmes. Certains de ces programmes sont évidemment importants mais d'autres le sont beaucoup moins. Quand on fait la moyenne, on ne peut que conclure que le taux d'encadrement est beaucoup trop élevé. Ce phénomène d'enrichissement des fonctions et d'inflation des tâches se retrouve jusqu'au niveau des employés professionnels, qui représentaient 5 % de la fonction publique en 1960 et qui en représentent maintenant 20 %.

En résumé, il y a trop de cadres et trop de professionnels. De plus tout ce personnel jouit de la sécurité d'emploi et dans le cas des cadres de haut rang, il s'est même développé une certaine sécurité de fonction. Le gouvernement devrait se doter d'une politique visant à réduire de 25 % le nombre de postes et de titulaires de ces catégories d'emplois. Cette politique ne pourra être efficace que si les membres de la haute fonction publique (sous-ministres, sous-ministres adjoints et cadres supérieurs) ne bénéficient plus de la sécurité d'emploi.

Cette dernière ne devrait être maintenue que pour les employés professionnels et non professionnels.

Il faudra également mettre en place une procédure pour réduire le personnel excédentaire. Les étapes de cette procédure devraient être la recherche de nouvelles fonctions, puis le reclassement et la rétrogradation et enfin une dernière étape qui est la mise à pied du personnel qui n'aura pu être réintégré dans de nouvelles fonctions. La mise à pied de personnel est une opération délicate qui doit être juste et équitable. Pour cela il est nécessaire que la procédure soit explicite, connue et conforme à la pratique générale que l'on retrouve dans le secteur privé et à la jurisprudence établie par les cours de justice.

En ce qui concerne par ailleurs les salaires, le gouvernement a depuis quelques années élaboré sa politique de rémunération de la fonction publique en visant à offrir des salaires comparables à ceux du secteur privé. La comparaison des salaires a toutefois été faite avec un échantillonnage de grandes entreprises qui ont les échelles de salaire les plus élevées. Étant donné que c'est l'ensemble de l'économie qui finance les services publics au Québec, le comité considère que la politique actuelle de rémunération est inflationniste et qu'elle dépasse la capacité de payer des contribuables. Le comité est donc d'avis que les niveaux de salaire de la fonction publique devraient être ajustés sur la moyenne des salaires de tous les secteurs et non pas seulement sur le niveau des salaires des grandes entreprises.

En enlevant la sécurité d'emploi aux cadres supérieurs, il faudrait en contrepartie que le gouvernement leur offre une rémunération conforme à leurs tâches et à leurs fonctions, et déterminée en tenant compte du rendement et de la performance. Cette proposition signifie également que le gouvernement est en droit de s'attendre à ce que ses cadres rendent compte de leurs responsabilités et qu'ils soient imputables de leurs décisions. Le comité ne veut pas ici soulever la question de la responsabilité des administrateurs gouvernementaux vis-à-vis de l'Assemblée nationale. Il s'agit plutôt de l'imputabilité interne au gouvernement car il n'y a actuellement aucun mécanisme systématique permettant d'évaluer la performance de la direction des ministères à l'intérieur d'un cadre qui précise les attentes et les objectifs qui devraient être poursuivis. Le gouvernement devrait donc mettre en place un tel mécanisme.

L'efficacité de la fonction publique repose à long terme sur la compétence professionnelle de ses membres, particulièrement de ses cadres, et sur leur capacité d'adaptation aux changements. À la fin des années 1960, l'École nationale d'administration publique (ÉNAP) a été créée pour répondre aux besoins de formation et de perfectionnement en offrant un programme de maîtrise en administration publique et différents cours de courte durée pour le perfectionnement des administrateurs et des professionnels en poste. Le comité est d'avis que le rôle de l'ÉNAP devrait maintenant être réévalué. Ses activités de formation universitaire devraient être laissées aux départements des universités qui peuvent offrir des cours en administration publique. Compte tenu de sa taille, on devrait envisager un centre de perfectionnement au sein du gouvernement qui serait mieux arrimé aux besoins spécifiques de la fonction publique.

Enfin, en terminant cette section, le comité aimerait porter à l'attention du gouvernement une question d'éthique. Il est important que la haute fonction publique soit fidèle et non partisane. Jusqu'ici on a reconnu aux employés de l'État le droit de se porter candidats aux élections fédérales et provinciales sans avoir à démissionner. Ce droit est incompatible avec le rôle que jouent les hauts fonctionnaires dans l'administration de la chose publique et le gouvernement devrait modifier la législation pour exiger la démission de ceux qui décident de se porter candidats à des élections fédérales et provinciales.

En ce qui concerne la gestion gouvernementale et la fonction publique, ***le comité recommande***:

— l'obligation pour tous les ministères et les organismes d'analyser de façon détaillée, au cours de la prochaine année, les coûts de leurs services administratifs, en comparaison d'autres organisations similaires;

— l'abolition de la sécurité d'emploi pour les cadres de niveau supérieur;

— le maintien de la sécurité d'emploi pour les employés professionnels et non professionnels;

— l'élaboration d'une politique de réduction du personnel excédentaire dont les étapes seraient la réaffectation, le reclassement, la rétrogradation, et si nécessaire la mise à pied;

— l'élaboration d'une procédure explicite de sortie de la fonction publique;

— une politique de rémunération pour toute la fonction publique basée non pas sur la comparaison avec les salaires dans les grandes entreprises mais sur la comparaison avec les salaires de tous les secteurs de l'économie;

— la mise en place d'un mécanisme d'imputabilité interne pour la direction des ministères;

— la révision du rôle de l'ÉNAP dans la perspective d'en faire un centre de perfectionnement pour le personnel de la fonction publique;

— la démission des hauts fonctionnaires de l'État qui décident de se porter candidats à des élections fédérales et provinciales.

6. QUESTIONS DIVERSES

En faisant la revue des politiques et des programmes du gouvernement, le comité a retenu d'autres questions spécifiques à propos desquelles il lui a semblé opportun de faire des recommandations. Il s'agit de la perception de l'impôt sur le revenu des particuliers, des conseils régionaux de développement, du transport en commun et de Radio-Québec.

6.1 La perception de l'impôt sur le revenu des particuliers

Le programme d'administration fiscale du ministère du Revenu coûtera 228 millions $ en 1986-1987. Cette dépense couvrira la perception de tous les revenus fiscaux autonomes, qui totaliseront 16,9 milliards $ dont 8,1 milliards $ pour l'impôt sur le revenu des particuliers. Dans toutes les autres provinces, l'impôt sur le revenu des particuliers est perçu par le gouvernement fédéral en vertu d'un accord de perception fiscale.

Le service de perception du gouvernement fédéral offre deux avantages. Le premier bénéficie directement au contribuable qui n'a à remplir qu'un seul formulaire d'impôt. Le deuxième avantage est de diminuer les dépenses de la province qui participe à un accord de perception puisque le gouvernement fédéral le fait gratuitement. Par contre, l'autonomie de perception a permis au Québec de mieux contrôler ses propres revenus en termes de financement, d'avoir des modalités fiscales différentes et de poursuivre ainsi des objectifs particuliers de politique sociale et de politique économique.

Historiquement les accords de perception avec le gouvernement fédéral ont été rigides et n'ont pas permis aux provinces participantes d'introduire de différences dans la structure de l'impôt. Toutefois depuis 1972, le gouvernement fédéral accepte d'administrer des mesures fiscales spéciales, moyennant certains frais de perception. Dans un tel contexte, le Québec devrait examiner la possibilité de négocier un accord plus souple qui lui permettrait de garder les caractéristiques importantes de son système tout en éliminant les duplications.

Le comité recommande donc d'examiner l'opportunité de participer à un accord de perception fiscale et de discuter avec le gouvernement fédéral des aménagements qui pourraient être faits pour accommoder le Québec.

6.2 Les conseils régionaux de développement

Dans son premier rapport, le comité avait analysé l'ensemble des comités, des commissions, des conseils, des régies et autres organismes publics relevant des ministères. Les conseils régionaux de développement ont échappé à cet examen car ils ne sont pas strictement crées par le gouvernement et ils ne relèvent pas en soi d'un ministère. Ils ont par contre été dans le décor de la vie gouvernementale québécoise depuis plus de vingt ans.

Ils ont été créés, au début, afin de réunir les différents porte-parole des groupes régionaux et de les faire participer à une démarche visant à identifier les problèmes de développement régional et à trouver des solutions qui permettraient à la région d'avoir une croissance économique comparable à celle du Québec. Cela s'est fait à une époque où le Québec n'avait pas fini de mettre en place les infrastructures dans le domaine du transport, de l'éducation, des affaires sociales ou du tourisme.

Maintenant que ces infrastructures et ces équipements sont réalisés et que toutes les régions ont des services publics de base à peu près équivalents, on s'aperçoit que la question du développement économique régional ne se pose plus de la même façon. Certaines régions ont depuis connu un dynamisme qui montre l'importance que joue l'entrepreneurship, et leur développement a suivi des voies qui ne pouvaient pas être facilement identifiées d'avance. Enfin, les municipalités sont beaucoup mieux organisées et ont assumé graduellement un rôle de plus en plus important dans la promotion de leur région, en créant notamment les commissariats industriels et les conseils de développement économique.

L'existence des conseils régionaux de développement porte maintenant à faux car l'idéologie des plans de développement est révolue et le rôle qu'ils peuvent jouer dans le processus de développement est tout à fait artificiel. Le gouvernement a d'autres moyens de consulter les intervenants locaux et si ces derniers désirent se donner des structures représentatives, ils peuvent le faire à leur façon et selon leurs moyens.

Le comité recommande donc d'abolir les conseils régionaux de développement et de privilégier comme interlocuteurs les instances locales que sont les municipalités.

6.3 La politique d'aide au transport en commun

Le budget du ministère des Transports prévoit des crédits de 395 millions $ en 1986-1987 pour la politique d'aide au transport en commun. De ce montant, 209 millions $ iront au financement du fonctionnement des organismes de transport et 169 millions $ seront versés en subventions pour les services de dette des immobilisations déjà réalisées.

Depuis 1980, le gouvernement subventionne 75 % du coût des immobilisations dans les réseaux d'autobus et 100 % du coût des immobilisations du métro de Montréal. Maintenant que les infrastructures de base sont réalisées et que les équipements des grands réseaux ont été achetés, le comité est d'avis que le maintien de la politique actuelle de subventions va conduire à un suréquipement des réseaux. Elle devrait être plutôt basée sur une formule qui tiendrait compte de l'amortissement et du remplacement. Il reviendrait ensuite aux organismes de transport de renouveler leurs immobilisations au moment qu'ils jugent opportun, et en les finançant eux-mêmes.

En ce qui concerne la politique d'aide au transport en commun, ***le comité recommande*** la révision de la formule de financement du fonctionnement pour qu'elle incorpore le coût d'amortissement et de remplacement des immobilisations.

6.4 Radio-Québec

Dans son premier rapport le comité avait recommandé une révision complète du mandat et des ressources de la Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec). Avant de formuler sa première recommandation, le comité avait pris connaissance de la performance générale de la société d'État et notamment de sa part de marché, qui n'était pas supérieure à 7 %. Ses meilleures cotes d'écoute sont pour des émissions qui n'ont rien à voir avec sa mission qui est d'offrir des émissions d'abord éducatives et culturelles.

Il faut convenir que la situation qui prévaut aujourd'hui est fort différente de celle qui prévalait lors de la constitution de la Société. Premièrement, la pénétration des câblo-distributeurs est très élevée, donnant ainsi aux Québécois un choix véritable quant aux émissions de télévisions. Deuxièmement, il existe plusieurs entreprises québécoises de télédiffusion: Pathonic, Quatre-Saisons, Télé-Métropole, C.F.C.F., etc. L'entrepreneurship québécois ayant assumé ses responsabilités, le rôle supplétif de l'État peut et doit être remis en question. Devant un tel constat, la conclusion logique est que le caractère essentiel de Radio-Québec ne peut être justifié et que la Société devrait être privatisée. Le gouvernement devrait toutefois réallouer une partie du budget actuel de Radio-Québec au financement d'émissions éducatives et culturelles sur les autres réseaux de télédiffusion.

Le comité désire donc amender son premier rapport et ***recommande la privatisation*** de Radio-Québec.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. **Pour rétablir l'équilibre financier des réseaux de l'éducation et de la santé,** le comité recommande **de décentraliser le plus possible l'administration des ressources et d'introduire des modes de financement qui donnent aux institutions une responsabilité réelle de gestion, tout en préservant les acquis des grands programmes, notamment l'accessibilité des services.**
2. Le comité recommande **la mise en place d'un système provincial d'évaluation des institutions, des personnels et des élèves pour les niveaux d'enseignement primaire, secondaire et collégial.**
3. **En ce qui concerne le financement de l'éducation,** le comité recommande:
   - **la décentralisation du financement du fonctionnement des écoles primaires et secondaires par l'émission de bons d'étude aux parents qui pourront ainsi exercer un choix quant à l'institution publique ou privée d'enseignement que fréquenteront leurs enfants;**
   - **le maintien de la gratuité dans les cégeps mais l'imposition de frais de scolarité lorsque la fréquentation du système collégial dépasse une limite de cinq semestres pour le secteur général et de sept semestres pour le secteur professionnel;**
   - **l'introduction éventuelle du bon d'étude pour les étudiants de cégep;**
   - **la révision des frais de scolarité des étudiants universitaires à un niveau représentant entre 20 % et 25 % du coût des études par discipline;**
   - **la révision du système de prêts et bourses pour l'ajuster à la hausse des frais de scolarité et pour préserver l'accessibilité en termes de revenus.**
4. **En ce qui concerne l'administration des ressources dans le secteur de l'éducation,** le comité recommande:
   - **la décentralisation complète de la gestion des ressources humaines et matérielles, y compris la négociation des conventions collectives, au niveau de chaque commission scolaire et de chaque cégep;**
   - **la réforme des conseils d'administration des cégeps, soit une réduction du nombre de membres de 21 à 8, dont quatre seraient nommés par le gouvernement, en plus du directeur général, et trois seraient choisis par cooptation;**
   - **une hausse de la charge d'enseignement d'environ 15 % aux niveaux primaire et secondaire;**
   - **un accroissement de la charge d'enseignement des professeurs des collèges pour qu'elle se rapproche de la charge actuelle d'enseignement des enseignants du niveau secondaire, soit 20 heures par semaine;**
   - **la révision de la charge de travail des professeurs d'université pour la porter de 4 à 6 cours par année, ce qui la ferait passer en moyenne de 6 à 9 heures par semaine et de 180 à 270 heures par année;**
   - **l'abolition du siège social de l'Université du Québec.**
5. **Pour le financement des soins de santé,** le comité recommande:
   - **l'envoi, à tous les bénéficiaires des régimes d'assurance-maladie et d'assurance-hospitalisation, d'un état de compte donnant le coût des soins reçus au cours de l'année;**
   - **l'addition de la valeur des soins reçus au calcul du revenu imposable jusqu'à un maximum de 1 500 $ à 2 000 $;**
   - **l'ajustement des taux d'impôt sur le revenu des particuliers afin que la contribution aux services de santé n'augmente pas le fardeau fiscal de l'ensemble des contribuables.**
6. **En ce qui concerne les effectifs médicaux et la pratique médicale,** le comité recommande:
   - **la révision de la politique de contingentement pour réduire le rythme de croissance du nombre de médecins, en tenant compte de l'ensemble des facteurs qui favorisent actuellement l'accès à la pratique médicale;**
   - **la rationalisation de l'enseignement universitaire de la médecine et la fermeture d'une faculté de médecine.**
7. **En ce qui concerne l'organisation des services de santé,** le comité recommande:
   - **la décentralisation complète de la gestion auprès des établissements, y compris la détermination des conditions de travail et la négociation des conventions collectives;**
   - **la non-récupération des surplus, sans ajustement des bases budgétaires;**
   - **l'analyse de la méthode budgétaire basée sur les diagnostics;**
   - **la possibilité de confier à des firmes externes la gestion complète d'hopitaux;**
   - **la privatisation des centres hospitaliers de taille petite ou moyenne;**
   - **l'utilisation plus poussée de la politique du « faire faire », en confiant par contrat à des firmes privées la gestion de services de soutien;**
   - **la création de nouveaux centres médicaux, appelés organisations de préservation de la santé (O.P.S.), semblables à la formule américaine des H.M.O., et leur financement par la Régie de l'assurance-maladie du Québec avec laquelle ils signeraient un contrat.**
8. **En ce qui concerne l'organisation des services sociaux,** le comité recommande:
   - **le développement des services à domicile et la création d'un nouveau type de maison d'hébergement pour les personnes âgées qui sont en perte d'autonomie et dont les besoins ne peuvent être satisfaits adéquatement par les établissements actuels;**

— **la réforme des centres locaux de services communautaires afin d'éliminer la duplication des services de santé en milieu urbain;**

— **la possibilité de transférer aux municipalités la responsabilité des centres locaux de services communautaires, avec compensation sous forme de revenus autonomes.**

9. **En ce qui concerne les conseils d'administration des établissements de santé et de services sociaux et les C.R.S.S.S.,** le comité recommande:

— **la réforme des conseils d'administration afin de diminuer le nombre de membres et de nommer des personnes extérieures à l'établissement (à l'exception du directeur général);**

— **l'abolition des C.R.S.S.S.**

10. **Pour le développement économique et l'aide aux entreprises,** le comité recommande:

— **la révision en profondeur des programmes d'aide à l'entreprise, en considérant que le développement économique doit s'appuyer sur les forces du marché, et que l'État y contribue de façon plus durable lorsqu'il crée des conditions et un environnement favorables au développement et à la croissance de l'entreprise;**

— **la révision des objectifs de la politique agricole afin de favoriser les investissements dans les produits où le Québec a une chance à long terme de soutenir la concurrence;**

— **la rationalisation des différentes formes d'aide à la production agricole afin de tenir compte à la fois des besoins des agriculteurs et de ce qui se fait ailleurs au Canada;**

— **l'abolition de tous les programmes d'aide administrés par la SDI et la révision de son rôle comme intervenant gouvernemental auprès des entreprises;**

— **le maintien des SPEQ (sociétés de placement dans l'entreprise québécoise) et du REA (régime d'épargne-actions);**

— **l'abolition des subventions directes pour l'implantation et les investissements des grandes entreprises, sauf de façon exceptionnelle lorsque les effets sont moteurs pour la croissance économique et que les investissements s'inscrivent dans une perspective de concurrence interprovinciale et internationale.**

11. **Pour la santé et la sécurité du travail,** le comité recommande:

— **la réforme en profondeur du régime actuel en distinguant trois sphères de responsabilité à savoir la réglementation, l'inspection et l'assurance;**

— **l'adoption par le gouvernement des normes de santé et de sécurité du travail;**

— **la création d'un organisme d'inspection dont la responsabilité serait de vérifier le respect des normes fixées par le gouvernement;**

— **l'obligation pour les employeurs de participer à un régime d'indemnités et de rentes de réparation auprès d'une société privée d'assurances ou d'une société gouvernementale offrant le même service;**

— **la négociation avec le gouvernement de l'Ontario d'une entente d'harmonisation sur les niveaux de capitalisation des régimes de rentes de réparation.**

12. **Pour la sécurité du revenu,** le comité recommande **au gouvernement d'adopter l'orientation proposée dans le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers, à savoir:**

— **la création d'un programme de garantie de revenu pour les personnes aptes au travail;**

— **l'admissibilité au programme de garantie de revenu, des travailleurs à faible revenu afin de les inciter à demeurer sur le marché du travail;**

— **l'intégration parfaite des paramètres financiers du programme de garantie de revenu avec ceux du régime de taxation.**

13. **En ce qui concerne la gestion gouvernementale et la fonction publique,** le comité recommande:

— **l'obligation pour tous les ministères et les organismes d'analyser de façon détaillée, au cours de la prochaine année, les coûts de leurs services administratifs en comparaison avec d'autres organisations similaires;**

— **l'abolition de la sécurité d'emploi pour les cadres de niveau supérieur;**

— **le maintien de la sécurité d'emploi pour les employés professionnels et non professionnels;**

— **l'élaboration d'une politique de réduction du personnel excédentaire dont les étapes seraient la réaffectation, le reclassement, la rétrogradation, et si nécessaire la mise à pied;**

— **l'élaboration d'une procédure explicite de sortie de la fonction publique;**

— **une politique de rémunération pour toute la fonction publique basée non pas sur la comparaison avec les salaires dans les grandes entreprises mais sur la comparaison avec les salaires de tous les secteurs de l'économie;**

— **la mise en place d'un mécanisme d'imputabilité interne pour la direction des ministères;**

— **la révision du rôle de l'ÉNAP dans la perspective d'en faire un centre de perfectionnement pour le personnel de la fonction publique;**

— **la démission des hauts fonctionnaires de l'État qui décident de se porter candidats à des élections fédérales et provinciales.**

14. Le comité recommande **d'examiner l'opportunité de participer à un accord de perception fiscale et de discuter avec le gouvernement fédéral des aménagements qui pourraient être faits pour accommoder le Québec.**

15. Le comité recommande **d'abolir les conseils régionaux de développement et de privilégier comme interlocuteurs les instances locales que sont les municipalités.**

16. **En ce qui concerne la politique d'aide au transport en commun,** le comité recommande **la révision de la formule de financement du fonctionnement pour qu'elle incorpore le coût d'amortissement et de remplacement des immobilisations.**

17. Le comité désire **amender son premier rapport et** recommande la privatisation **de Radio-Québec.**

ANNEXE

Le 4 février 1986

Monsieur Paul Gobeil
Président du Conseil du trésor et
Ministre délégué à l'Administration
Gouvernement du Québec

Monsieur le Ministre,

À une première réunion de notre groupe de travail, tenue à Montréal le 31 janvier 1986, nous avons examiné la situation des conseils des différents organismes de l'État autres que les ministères. Vous savez que ces conseils sont, dans la très grande majorité des cas, constitués d'employés à temps plein et de membres externes qui ne participent qu'aux réunions. À l'exception des fonctionnaires et des membres internes à temps plein de ces organismes, tous les membres externes sont rémunérés pour leur participation à la bonne gestion de ces organismes.

Nous avons examiné de plus près la situation des membres externes de ces conseils. Nous croyons que les personnes qui prêtent ainsi leur concours à l'État devraient le faire sans rémunération et que l'accomplissement de ces tâches à temps partiel constitue un service qu'il est du devoir premier des citoyens de rendre à la communauté.

Nous vous recommandons de prendre les mesures indiquées pour faire en sorte qu'aucun membre de ces conseils, y compris les membres externes, ne soit rémunéré pour sa participation aux réunions ou activités de ces conseils.

Les organismes visés par la présente recommandation sont les suivants: les comités consultatifs, les conseils, les commissions, les offices, les régies, les sociétés administratives et les sociétés d'État et leurs filiales dont plus de 50 % du capital-action ayant droit de vote est détenu par une ou des sociétés d'État. Il s'agit d'environ 200 organismes administratifs et de plus de 1 000 dirigeants et membres à temps partiel. L'économie ainsi réalisée serait d'environ 5 millions $ annuellement.

Nous sommes convaincus, Monsieur le Ministre, qu'une telle mesure s'impose, non seulement pour des raisons d'économie, mais surtout pour valoriser le service à la communauté que les citoyens et citoyennes du Québec sont tout à fait prêts et désireux d'apporter en participant généreusement à titre gratuit de leur temps et de leurs efforts à la bonne gestion de la chose publique.

(signé)

Michel Bélanger
Pierre Lortie
Yvon Marcoux
Jean-Claude Rivest